

Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung

- das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins

Dissertation am Department für Stadtplanung
HafenCityUniversität Hamburg, 2009

Bearbeiter:

Dipl.-Ing. Lüder Busch

Betreuer:

Prof. Dr. Ingrid Breckner

Prof. Dr.-Ing. Jörg Knieling M.A.

Inhaltsverzeichnis

| | <u>Seite</u> |
|---|--------------|
| 1. Einleitung | 1 |
| 1.1 Ausgangslage | 1 |
| 1.2 Erkenntnisinteresse | 3 |
| 1.3 Fragestellungen und Thesen | 4 |
| 1.4 Vorgehensweise | 5 |
| 1.5 Ziel der Dissertation | 6 |
| 1.6 Begriffsbestimmungen | 7 |
| 2. „Vom Vater Staat zum Partner Staat“ – die Entwicklung zur Bürgergesellschaft | 12 |
| 2.1 Bürgerbeteiligung – Entwicklung von 1949 bis heute | 13 |
| 2.2 Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement heute | 13 |
| 2.3 Das Konzept „Bürgergesellschaft“ | 18 |
| 2.4 Auf dem Weg zur Bürgergesellschaft: Urban Governance | 19 |
| 2.5 Chancen + Risiken der Bürgergesellschaft | 21 |
| 3. Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung | 34 |
| 3.1 Die formelle Bürgerbeteiligung | 35 |
| 3.1.1 Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung | 35 |
| 3.1.2 Verfahren der formellen Bürgerbeteiligung | 42 |
| 3.2 Die informelle Bürgerbeteiligung | 51 |
| 3.2.1 Entwicklung der informellen Bürgerbeteiligung | 51 |
| 3.2.2 Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung | 54 |
| 3.3 Die elektronische Bürgerbeteiligung | 83 |
| 3.4 Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Bürgerbeteiligungs- verfahren | 88 |
| 4. Determinanten informeller Bürgerbeteiligung | 90 |
| 4.1 Akteure | 91 |
| 4.1.1 Spektrum der Akteure | 91 |
| 4.1.2 Handlungsebenen der Akteure | 92 |
| 4.1.3 Motivation der Akteure | 93 |
| 4.2 Effekte | 96 |
| 4.2.1 Vorteile informeller Beteiligungsverfahren | 96 |
| 4.2.2 Nachteile informeller Beteiligungsverfahren | 98 |
| 4.2.3 Kriterien für den Erfolg informeller Beteiligungsverfahren | 101 |
| 5. EVALUATION | 103 |
| Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung - das Bei- spiel der kleinen Städte in Schleswig-Holstein | |
| 5.1 Untersuchungsraum und -methodik | 103 |
| 5.2 Thesen und Fragestellungen | 106 |
| 5.3 Empirische Erhebung | 106 |
| 5.3.1 Internetrecherche | 107 |
| 5.3.2 Erhebung per Fragebogen | 114 |
| 5.3.3 Auswertung des Fragebogens | 115 |
| 5.3.4 Auswertung des Anhangs | 119 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 5.4 | Expertengespräche | 126 |
| | 5.4.1 Gespräche mit Bauamtsleitungen | 126 |
| | 5.4.2 Gespräche mit ModeratorInnen | 133 |
| 5.5 | Zusammenfassende Auswertung der Erhebung | 139 |
| 6. | Schlussfolgerungen für die Praxis | 140 |
| 6.1 | Gesetzliche Regelungen | 142 |
| 6.2 | Ausbildung / Fortbildung | 145 |
| 7. | Handreichungen für die Praxis | 152 |
| 7.1 | Klärung der Rahmenbedingungen | 154 |
| 7.2 | Verfahrenskosten und Finanzierung | 159 |
| 7.3 | Auswahl des Verfahrens | 161 |
| 7.4 | Moderation | 163 |
| 7.5 | Zielgruppenansprache | 166 |
| 7.6 | Verfahrensbegleitung | 176 |
| 7.7 | Kommunikation | 177 |
| 7.8 | Einbindung der Politik | 181 |
| 7.9 | Umgang mit dem Ergebnis | 183 |
| 7.10 | Reflektion des Verfahrens | 184 |
| 8. | Voraussetzungen für erfolgreiche informelle Beteiligungsverfahren | 186 |
| 8.1 | Kooperationsfördernde Faktoren | 186 |
| 8.2 | Kooperationshemmende Faktoren | 189 |
| 8.3 | Wandel des Planungsverständnisses | 192 |
| 8.4 | Wandel im Berufsbild | 194 |
| 8.5 | Anforderungen an beteiligte Akteure | 196 |
| 9. | Zusammenfassende Betrachtung | 200 |
| 10. | Forschungsbedarf | 211 |
| 11. | Schlussbemerkung | 214 |
| | Anlagen | 215 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 229 |
| | Quellenverzeichnis | 230 |

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Diese Arbeit beschäftigt sich mit einem Teilaspekt angewandter Stadtplanung: der Bürgerbeteiligung in der kommunalen städtebaulichen Planung*.

Die Rahmenbedingungen von Stadt(entwicklungs)planung werden derzeit durch gravierende Veränderungen gekennzeichnet (vgl. Fürst, 2004, S.1):

1. Die **Globalisierung** führt zu einer zunehmenden Ökonomisierung auch des staatlichen Handelns, zu steigender Konkurrenz der Standorte und zu zunehmender Abhängigkeit von privaten Investoren.
2. Der **Wertewandel** mit zunehmender Individualisierung und Pluralisierung der Gesellschaft führt zu einem abnehmenden Stellenwert des Gemeinwohls.
3. Der **demographische Wandel** führt zu Veränderungen im wirtschaftlichen und sozialen System.
4. Der wachsende **Einfluss der EU** führt zu einer zunehmenden Regelungsdichte.
5. Die Entwicklung der **Informations- und Kommunikationstechnologie** führt zu neuen technischen Möglichkeiten.

Diese Veränderungen haben direkte Folgen für stadtplanerische Prozesse:

- die finanzielle Krise des Staates und der Kommunen führt zu Verschiebungen von Prioritäten im öffentlichen Aufgabenbereich,
- Investitionen und deren Planungen verlagern sich aus dem öffentlichen in den privaten Bereich,
- unter dem Investitionsdruck (Arbeitsplätze !) privaten Kapitals werden bisher geltende normative Regeln geschwächt und
- Projekte haben zunehmend kürzere Lebenszyklen.

Damit verringern sich nicht nur planerische Handlungsspielräume, sondern es ändert sich gleichsam der gesellschaftliche Hintergrund städtebaulicher Planung. Denn als Reaktion auf den sozialen Wandel der Gesellschaft in Richtung einer zunehmenden Individualisierung wächst der Wunsch des Einzelnen zur Mitsprache bei öffentlichen Belangen und zur Mitgestaltung des eigenen Lebensumfeldes. So stellt z.B. Manred Klaus (2005) fest, dass direkt-

*Mit ‚städtebaulicher Planung‘ sind vorrangig solche Planungen gemeint, die die Umsetzung von Investitionsvorhaben planungsrechtlich und/oder (stadt-)gestalterisch vorbereiten. Auch wenn es teilweise Parallelen in der Anwendung von Methoden zur Beteiligung von BürgerInnen gibt, liegen Leitbilddiskussionen und strukturelle Konzepte wie z.B. Stadtmarketingprozesse nicht im Fokus der Betrachtung.

Der Hauptaugenmerk richtet sich vielmehr auf die klassische ‚tägliche Arbeit‘ von Stadtplanern: Bauleitplanung und städtebauliche Rahmen- und Gestaltungsplanung.

demokratische Entscheidungen und Bürgerpartizipation heute unverzichtbare Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung seien. „Die Menschen wollen sich nicht bloß alle vier oder fünf Jahre an Kommunalwahlen beteiligen, sondern zunehmend kommunales Leben selbstbestimmt und verantwortungsbewusst mit gestalten“ (Klaus, 2005, S. 31).

Aufgrund der theoretischen Diskussionen in den 1990er Jahren wäre zu erwarten gewesen, dass sich der Staat aus zahlreichen Handlungsfeldern zurückzieht und dass nach mehr als 15 Jahren Entwicklung und Experimenten mit den damaligen Ansätzen ein neues Kräfteverhältnis und neue Kooperationsformen an der Schnittstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft entstehen. Doch nach wie vor zeigt das System öffentlicher Politik und Verwaltung ein großes Beharrungsvermögen: „Eine tendenzielle Unfähigkeit, sich wirklich an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen, Lernfähigkeit und Mut zum Risiko, zu ungewohnten Wegen, und in zunehmenden Maße auch einen fehlenden Mut zu Entscheidungen“ (Froessler, 2005, S.4).

Die bereits nach derzeit geltender Rechtslage bestehenden formellen Bürgerbeteiligungsverfahren in der städtebaulichen Planung sind ein auf allen kommunalen Ebenen mit viel Erfahrung angewendeter Standard. Die in dieser Form praktizierte Beteiligung geht jedoch häufig am Bürger vorbei. Denn gängige Praxis ist, dass bei der Planungsbeteiligung gemäß Baugesetzbuch (frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und öffentliche Auslegung) keine *Beteiligung* stattfindet, sondern lediglich eine einseitige *Information* (siehe dazu auch Kapitel 3.1.2). Die Anregungen der BürgerInnen, die sich ja in der Regel gegen die Planung wenden, werden seitens der Verwaltung überwiegend als Planungserschwerung betrachtet und bewertet. Gerhard Fuchs (2001, S. 6) vermutet, dass im Schatten von Hierarchie und Mehrheit Beteiligungsverfahren benutzt werden, um durch Integration von Interessengruppen und vordergründigen Konsens der Beteiligten bestehende Machtstrukturen zu erhalten. So ist es, vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten Rahmenbedingungen, nicht verwunderlich, dass sich Bestrebungen durchgesetzt haben, die formellen Beteiligungsverfahren durch informelle zu ergänzen, deren Fokus auf eine tatsächliche Kooperation der Planungsbeteiligten und -betroffenen ausgerichtet ist. Auch wenn es keine eindeutigen empirischen Beweise gibt, besteht der Eindruck, dass diese informellen Verfahren zunehmend von den Kommunalverwaltungen verwendet werden.

„Bezüglich des Tempos und der Breite der Umsetzung kooperationsdemokratischer Verfahren ist in der kommunalen Praxis jedoch eine erhebliche Varianz zu beobachten. Der Umsetzungsgrad hängt, typisch für freiwillige Verfahren, stark von örtlichen Faktoren ab, wie der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung, des Bürgermeisters und des Rates, dem Vorhandensein akuter Kooperationsanforderungen von Seiten der Bürger oder der Begleitung durch die örtlichen Medien. Auch die Größe der Gemeinde spielt eine wichtige Rolle“ (Bogumil, 2001, S. 4). Diese Beobachtungen decken sich mit langjährigen Erfahrungen des Verfassers in der kommunalen Planungspraxis Schleswig-Holsteins: Methoden der Bürgerbeteiligung

und Kooperation sind in den größeren Städten tlw. schon „Stand der Technik“, in den kleinen Städten des Flächenlandes Schleswig-Holstein werden sie jedoch kaum oder nur in bestimmten Städten angewandt.

Schleswig-Holstein ist mit rund 15.700 qkm und ca. 2.8 Mio. Einwohnern eines der kleinsten Bundesländer. Diese Kleinteiligkeit setzt sich in den Kommunen fort: von den insgesamt 63 Städten (Stand: 2005) haben nur 7 Städte mehr als 40.000 Einwohner (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2005) Diese überschaubaren Verwaltungsstrukturen implizieren, dass in Schleswig-Holstein „der Staat“ resp. die Verwaltung nah dran ist am Bürger – Bürgerbeteiligung in Planungsfragen müsste also nahezu zwangsläufig auf einem fortschrittlichen Stand sein. Untersuchungen hierzu gibt es jedoch nicht. So finden sich in den von Fuchs et al., 2002, untersuchten 105 Beispielen kooperativer Projekte in der Bundesrepublik Deutschland lediglich zwei Beispiele aus Schleswig-Holstein: das Projekt: „Anlage natur- und landeskundliche Fahrradrouten“ aus Flensburg und das Projekt „Car-Sharing“ aus Elmshorn. Auch das ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ (vgl. BBR, 2004a) war auf Modellvorhaben in größeren Städten ausgerichtet (Bielefeld, Bonn, Gelsenkirchen, Lübeck, Osnabrück).

Langjährige Beobachtungen des Verfassers in der Praxis kommunaler Planung in Schleswig-Holstein führen jedoch zu der Feststellung, dass zwischen der kleinteiligen, implizit bürgerfreundlichen Struktur und dem tatsächlichen Umgang schleswig-holsteinischer Kommunen mit Instrumenten der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung ein Gegensatz besteht. In der Untersuchung dieses Gegensatzes liegen daher die wesentlichen Fragen dieser Arbeit.

1.2 Erkenntnisinteresse

Klaus Selle, ein langjähriger und profunder Kenner von Bürgerbeteiligungsverfahren, stellt fest, „dass selbst nach 30 Jahren Erfahrung mit unterschiedlichen Formen planungsbezogener Kommunikation noch sehr große weiße Flecken auf einer entsprechenden planungskulturellen Landkarte zu verzeichnen sind.... Warum innovative Ansätze auf Inseln beschränkt bleiben, ist bislang für die Entwicklung der Planungskultur nicht systematisch erforscht worden. Das gilt sowohl für begrenzende Faktoren (Restriktionsanalyse) wie für die Bedingungen, die zur Überwindung der Grenzen beitragen können“ (Rösener / Selle, 2003, S. 22).

Am Beispiel der kreisangehörigen Städte in Schleswig-Holstein soll untersucht werden, warum innovative Ansätze bei der Beteiligung von Bürgerinnen an der städtebaulichen Planung auf Ansätze beschränkt bleiben. Sind, wie Fuchs et al. vermuten, „Beharrungskräfte“ in der öffentlichen Verwaltung verantwortlich?

Fuchs et al. haben in ihrem Forschungsprojekt „Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft“ (2002) festgestellt, dass Beharrungskräfte in den öffentlichen Verwaltungen offenbar ein erhebliches Hemmnis für den Einsatz und die Etablierung von Kooperationsverfahren darstellen.

Auch Wolfgang Hinte kommt zu einem ähnlichen Ergebnis:

„Innovation, selbst wenn sie fachlich unumstritten und nicht von Konsolidierungsabsichten durchzogen ist, gilt für einen Teil der Beschäftigten immer noch als Zumutung, die sich bricht an - vorsichtig formuliert - individuellen Kompetenzdefiziten oder auch - unverblümt gesagt - individueller Bequemlichkeit oder ausgeprägtem Beharrungsvermögen“ (Hinte, 2006).

Oder sind schlicht fehlende Kenntnisse über den Umgang mit kooperativen Bürgerbeteiligungsverfahren für deren geringe Anwendungshäufigkeit und –tiefe verantwortlich?

Trifft auch in den kleinen Städten Schleswig-Holsteins zu, „dass mangelndes Know-how über die Anforderungen eines Kooperationsprozesses und Unwissen über die Erfahrungen von Kommunen mit der Organisation, Durchführung und den Anforderungen einer effizienten Kooperation ihre Anwendung im Einzelfall und ihre Verbreitung verhindern?“ (Fuchs et al., 2002, S. 75).

Neben der Suche nach den Gründen für die begrenzte Anwendung von Bürgerbeteiligungsverfahren stellt sich aber auch die Frage nach der „Reichweite“ bzw. der Nachhaltigkeit der Verfahren.

Die sich aus dem o.a. Erkenntnisinteresse entwickelnden Fragen werden im folgenden Abschnitt beschrieben.

1.3 Fragestellungen und Thesen

Die wesentlichen Fragestellungen dieser Arbeit entwickeln sich aus der beschriebenen Ausgangslage in Verbindung mit dem geschilderten Erkenntnisinteresse:

1. Welche Gründe sind es, die dazu führen, dass informelle und direktdemokratische Formen der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung der Kommunen in Schleswig-Holstein nur in begrenztem Umfang eingesetzt werden?
2. Was ist notwendig, um eine intensivere Anwendung informeller und direktdemokratischer Formen der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung zu erreichen?

In einer darunter liegenden Betrachtungsstufe ergeben sich folgende weitere Fragestellungen:

- Wie ist der Stand in der Anwendung informeller Bürgerbeteiligungsverfahren in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins?
- Welche Verfahren werden angewendet?
- Muss das formelle Beteiligungsverfahren geändert oder ergänzt werden?
- Gibt es Beteiligungsformen, die für bestimmte Planungssituationen besonders geeignet sind?
- Gibt es besonders wirtschaftliche bzw. effektive und effiziente Beteiligungsverfahren?
- Wie ist es um die „Reichweite“ informeller Bürgerbeteiligungsverfahren bestellt? Werden sie, als eine Art direktdemokratisches Feigenblatt, einmalig z.B. im Rahmen einer Leitbilddiskussion angewendet oder werden sie tatsächlich genutzt, um zu einer neuen Planungskultur zu gelangen?
- Welche Schritte sind notwendig, wenn ein Kooperationsprozess begonnen werden soll?

Zur Annäherung an das Thema wird zunächst von folgenden Thesen ausgegangen:

In den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins

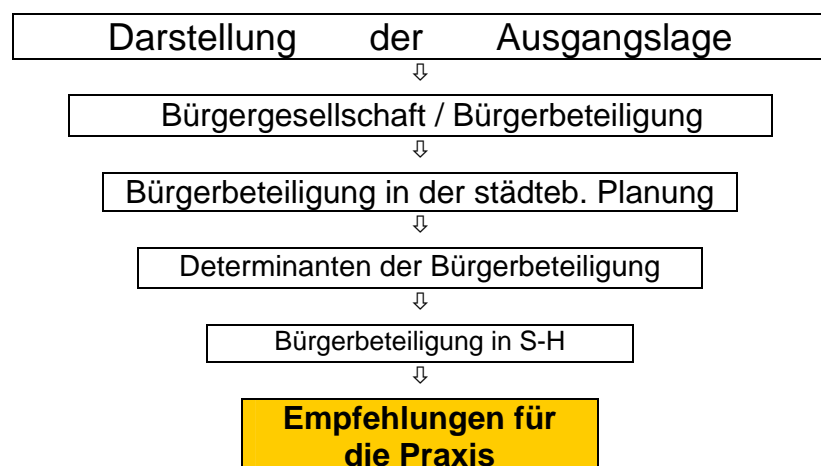
1. werden nichtformelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung nur im Ausnahmefall angewendet,
2. sind nichtformelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung kaum bekannt,
3. werden formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung für ausreichend gehalten und
4. war bzw. ist die Ausbildung von Planern zu wenig ausgerichtet auf die Bedürfnisse vor Ort zum Thema „Bürgerbeteiligung in städtebaulichen Planungen“.

1.4 Vorgehensweise

Zur Beantwortung der aufgeführten Fragen ist es unabdingbar, zunächst die Rahmenbedingungen für das Themenfeld „Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung“ umfassend zu beleuchten. Es soll aufgezeigt werden,

- wie sich die Beteiligung von Bürgern an staatlichen Entscheidungsprozessen im Allgemeinen und an Entscheidungen im Bereich städtebaulicher Planung im Besonderen entwickelt hat,
- wo derzeit die Diskussion um die Beteiligung von Bürgern an politischen und planerischen Entscheidungsprozessen steht und wie sie sich in den gesellschaftlichen Kontext einordnet,
- welche Chancen und Risiken in einer Entwicklung Richtung „Bürgergesellschaft“ bestehen,
- welche informellen Formen von Bürgerbeteiligung an der Planung es gibt (das Aufzeigen des „Instrumentenpools“ ist notwendig als Grundlage für die späteren Empfehlungen),
- was die bestimmenden Faktoren von Bürgerbeteiligung sind und
- welche Beteiligungsformen sich für welche planerischen Entscheidungsprozesse in welcher Konzeption anbieten.

Die Betrachtungsweise fokussiert sich also von der allgemeintheoretischen Ebene auf die konkret-praktische und stellt sich in vereinfachter grafischer Abbildung wie folgt dar:



Nach Darstellung des planungstheoretischen Hintergrundes soll anhand der o.a. Fragestellungen und Thesen überprüft werden, ob und wie die geschilderten Beteiligungsmodelle in der Praxis der kreisangehörigen Städte in Schleswig-Holstein angewendet werden bzw. warum welche Konzepte bisher keinen Eingang in diese Praxis gefunden haben. Durch folgende Arbeitsschritte:

1. Internetrecherche bei den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins,
2. Empirische Erhebung bei den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins,
3. Recherchen bei Städten mit durchgeführten Bürgerbeteiligungsverfahren und
4. Gespräche mit Bauamtsleitungen, Experten, beteiligten Akteuren

wird die Situation in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins bzgl. der Beteiligung bei der städtebaulichen Planung evaluiert und ausgewertet. Die Erkenntnisse aus der Betrachtung sowohl der allgemein-theoretischen, wie auch der konkret-praktischen Ebene machen es möglich, aus den gewonnenen Erkenntnissen konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis abzuleiten.

1.5 Ziel der Dissertation

In der Beschreibung der Ausgangslage wurde dargestellt, dass es offenbar Hemmnisse für den Einsatz und die Etablierung von kooperativen Verfahren zur Beteiligung von BürgerInnen in der städtebaulichen Planung gibt. Diese Arbeit soll daher nicht nur untersuchen, worin die Gründe für das Beharren auf der Anwendung gewohnter Verfahrensweisen liegen, sondern auch über Formen, Hintergründe, Rahmenbedingungen sowie Vor- und Nachteile von Kooperationsverfahren in der städtebaulichen Planung informieren. Denn es wurde auch festgestellt, „dass mangelndes Know-how über die Anforderungen eines Kooperationsprozesses und Unwissen über die Erfahrungen von Kommunen mit der Organisation, Durchführung und den Anforderungen einer effizienten Kooperation ihre Anwendung im Einzelfall und ihre Verbreitung verhindern“ (Fuchs et al., 2002, S. 75).

Von Vertreterinnen und Vertretern von Stadtverwaltungen wurden Wissenslücken eingestanden und gewünscht, dass Forschungserkenntnisse über Einsatzmöglichkeiten, Faktoren und Verfahren von Kooperationsprozessen **in die Praxis** vermittelt werden. Auch die Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg stellte fest, „dass ein großer Bedarf nach einer allgemeinverständlichen Praxisanleitung für die selbstständige und optimale Durchführung von Beteiligungsverfahren besteht“ (Langer, Oppermann, 2003, S. 1).

Diese Arbeit richtet sich nicht nur an die „Städtebau-Praktiker“ in den Kommunen und soll den konstatierten Informationsbedarf decken, sondern sie ist auch adressiert an diejenigen, die Stadtplaner ausbilden und die im Bereich der Stadtplanung forschen.

Dabei sollen, im Gegensatz zum Großteil der bereits vorliegenden Literatur, nicht best-practice-Beispiele aufzählend beschrieben oder Techniken wissenschaftsdidaktisch analysiert werden, sondern es soll **in verständlicher Form**

- eine allg. Einführung ins Thema,
- ein umfassender Überblick über Parameter, die für Bürgerbeteiligungsverfahren bedeutend sind,
- ein Überblick über den „Instrumentenpool“ und
- eine aus breiter Recherche und Praxisanalyse hergeleitete Empfehlung zur Herangehensweise gegeben werden.

Es soll aufgezeigt werden, wie Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung „funktioniert“ und welche Maßnahmen ergriffen werden können (vielleicht auch müssen?), um die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Planung ihres städtebaulichen Umfeldes zu verbessern.

1.6 Begriffsbestimmungen

Vor dem „Einstieg ins Thema“ sollen zunächst einmal die Begrifflichkeiten, die für diese Arbeit von Bedeutung sind, erläutert werden:

Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung ist die „aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen bei der Erledigung der gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten bzw. der Mitglieder einer Organisation, einer Gruppe eines Vereins etc. an den gemeinsamen Angelegenheiten“ (Schubert / Klein, zitiert nach: Baumann et al., 2004, S. 6).

Bürgerbeteiligung ist in vielen kommunalen Handlungsfeldern möglich. Wie in der Einleitung dargelegt, beschäftigt sich diese Arbeit jedoch mit der Bürgerbeteiligung bei der kommunalen städtebaulichen Planung. Im Folgenden ist daher der Begriff ‚Bürgerbeteiligung‘ in diesem Kontext gemeint.

Bürgerbeteiligung lässt sich grundsätzlich in zwei Ausprägungen unterscheiden

- die **formelle** Bürgerbeteiligung und
- die **informelle** Bürgerbeteiligung.

Bei der **formellen** Bürgerbeteiligung handelt es sich um gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren. Rechtsgrundlage hierfür ist vor allem das Baugesetzbuch – z.B. für die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung (siehe Kapitel 3.1).

Die **formelle** Bürgerbeteiligung ist im wesentlichen angelegt auf

- Information und
- Konsultation (Meinung wird gehört),

während die **informelle** Bürgerbeteiligung ausgerichtet ist auf

- Aktivierung,
- Mitgestaltung / Teilhabe / Beteiligung am Entscheidungsprozess und
- Selbstorganisation.

Klaus Selle unterscheidet drei Stufen der Beteiligung

1. Informieren,
2. Beteiligen und
3. Kooperieren (vgl. Selle, 1996).

Lüttringhaus fügt noch eine weitere Stufe hinzu:

- die Delegation der Entscheidung (Lüttringhaus, 2000, zitiert nach Schulz, 2000, S. 20).

Zwischen Beteiligen und Kooperieren wird dabei folgender Unterschied gemacht:

„Beteiligung bezeichnet die auf Information und Dialog basierende Mitwirkung von Privaten an einem Entscheidungsprozess, der im Kontext einer öffentlichen Planung stattfindet und an dessen Ende die Entscheidung selbst von der Kommune allein getroffen wird. Das Verhältnis von Kommune und privatem Akteur entspricht dabei dem zwischen Träger und Beteiligtem eines staatlich getragenen Verfahrens.

Kooperation wird definiert als die Zusammenarbeit von Kommune und Privaten während eines Entscheidungsprozesses, der im Kontext einer Planung stattfindet und an dessen Ende die Entscheidung gemeinsam getroffen wird. Das Verhältnis von Kommune und privatem Akteur entspricht dabei dem gleichrangiger Partner“ (Schulz, 2000, S. 21).*

Eine solche Unterscheidung wird der kommunalen Praxis jedoch nicht gerecht. Die Entscheidungsgewalt über kommunale Planungen liegt bei den Gemeinde- bzw. Stadtvertretungen (so z.B. geregelt in den §§ 27 + 28 GO S-H). Die kommunale Planungshoheit ist ein äußerst wichtiges und schützenswertes Gut und trägt ganz wesentlich zur kommunalen Identität bei. Daher ist es folgerichtig, dass ausschließlich die vom Volk gewählten Vertreter die Entscheidungsgewalt über dieses Gut innehaben. Direktdemokratische Verfahren, wie z.B. das Bürgerbegehren, stellen diese Norm nicht in Frage, sondern sind zeitgemäße Korrekture.

Vor diesem Hintergrund können BürgerInnen kaum „gleichrangige Partner“ sein – allenfalls in einzelnen Verfahrensabschnitten und nur dann, wenn sich die Kommune quasi per Selbstbindung verpflichtet, in einem Beteiligungsverfahren mit Dritten getroffene Vereinbarungen einzuhalten bzw. umzusetzen (z.B. Mediationsverfahren „Hamburg-Messe“).

*Schulz kommt am Ende ihrer Arbeit zu einer Formulierung, die der vom Verfasser dieser Arbeit verwendeten Definition eher entspricht: „Kooperation entspricht positiver Koordination in Verhandlungen zwischen Kommune und privatem Akteur“ (Schulz, 2000, S. 132) → siehe auch „Kooperation“.

Formelle Beteiligungsverfahren, z.B. im Rahmen der Bauleitplanung lassen kaum einen Dialog zwischen den BürgerInnen und den kommunalen Entscheidungsträgern zu. Der wichtigste Bestandteil der formellen Bürgerbeteiligung, die öffentliche Auslegung nach § 3 BauGB mit der Möglichkeit, Anregungen zur Planung zu geben, stellt eine Anhörung, jedoch keinen Dialog dar. Die kommunalen Entscheidungsträger, ob seitens der Politik oder seitens der Verwaltung, setzen sich nicht direkt mit den BürgerInnen auseinander, sondern befassen sich in Ausschuss- und Ge-

meinde- / Stadtvertretungssitzungen mit, in der Regel, schriftlich vorgetragene Anregungen. Im Rahmen der Beratung im Ausschuss oder Gemeindevertretung erhalten BürgerInnen in der Regel keine Möglichkeit, ihre Standpunkte vorzutragen (auch unter den bestehenden gesetzlichen Regelungen könnten solche Möglichkeiten geschaffen werden: entweder wird die Sitzung unterbrochen und nach Diskussion mit den BürgerInnen fortgesetzt, oder es werden, z.B. nach § 16 GO, BürgerInnen als Sachverständige einbezogen).

Informelle Beteiligungsverfahren sind *freiwillig* von den Kommunen durchgeführte *dialogorientierte* Verfahren. Durch ihren öffentlichen Charakter können sich vielfältige gesellschaftliche Gruppen beteiligen. Das Verfahren ist angelegt auf Diskussion und Verhandlung, nicht nur zwischen Kommune und BürgerInnen, sondern auch z.B. trilateral zwischen BürgerInnen, Vorhabenträger und Verwaltung.

Der wesentliche Aspekt der informellen Bürgerbeteiligung ist der der **Kooperation**.

Bürgerbeteiligungsverfahren können verschiedene Bezugsebenen haben. Sie können

1. zielgruppenspezifisch,
2. projektspezifisch,
3. themenspezifisch oder
4. ortsspezifisch sein.

Kooperation

In dieser Arbeit wird Kooperation unter ihrer wörtlichen Bedeutung, nämlich „Zusammenarbeit“, nicht jedoch als eine Beteiligung an der Entscheidung am Ende eines (ggf. normativ festgelegten) Prozesses verstanden. Diese ist den gewählten VolksvertreterInnen vorbehalten.

In Anlehnung an Fuchs et al. (vgl. 2002, S.5) liegt eine Kooperation dann vor, wenn es eine Vereinbarung zwischen verschiedenen Beteiligten (an einer Planung) gibt, innerhalb einer bestimmten Aufgabe zusammenzuarbeiten und wenn die Zusammenarbeit wenigstens rudimentär institutionalisiert ist (z.B. Arbeitskreis, Forum).

Kooperation ist dialog- und prozessorientiert.

Dabei gibt es keine klare Trennungslinie zwischen Beteiligung und Kooperation. Die Verwendung beider Begriffe in der zu dieser Thematik vielfältig vorhandenen Literatur bestätigt dies.

→ siehe auch: Beteiligung

Bürgergesellschaft / Bürgerkommune

Eine Bürgergesellschaft / Bürgerkommune ist eine Gesellschaftskonzeption, in der BürgerInnen durch ehrenamtliches Engagement Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen und an politischen bzw. administrativen Entscheidungen beteiligt werden. Bürgergesellschaft ist auf kooperatives Handeln angelegt.

„Mit der Bürgerkommune ist es so ähnlich wie mit dem Ungeheuer von Loch Ness – alle reden darüber, aber noch keiner hat sie gesehen. Im Gegensatz zum Neuen Steuerungsmodell existiert noch kein Konzept zur Bürgerkommune, das die Ziele konkretisiert und die zu realisierenden Reformmaßnahmen klar umreißen würde“ (Bogumil / Holtkamp, 2002a, S. 5).

Im Jahre 1998 riefen die Bertelsmann-Stiftung und der Verein „Aktive Bürgerschaft e.V.“ das Modellprojekt „Bürgerorientierte Kommune“ ins Leben. Ziel war es, die öffentliche Aufmerksamkeit auf erfolgreiche Modelle kommunaler Bürgerbeteiligung zu lenken und zu einer Stärkung der lokalen Demokratie beizutragen. Dazu arbeiteten bis 2004 die Städte Aller-Leine-Tal, Bremen, Güstrow, Leipzig, Nürtingen, Solingen, Tübingen, Ulm, Viernheim und Weyarn (im zweiten Zyklus 2001-2004 auch Heidelberg und Scharmstedt) an den Themenschwerpunkten

- Lokale Demokratiebilanz,
- Neue Medien und Bürgerorientierung und
- Weiterbildung und Beratung zur Bürgerorientierung.

Es entstanden Materialsammlungen, Konzepte und Empfehlungen, die zu einer Entwicklung in Richtung bürgerorientierte Kommune beitragen sollen (siehe dazu auch Kapitel 2.3 „Das Konzept Bürgergesellschaft“). Im Oktober 2005 hat sich das Netzwerk an das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (www.b-b-e.de) angeschlossen.

Im Kontext von Bürgerbeteiligung ist mit städtebaulicher Planung ein zielgerichtetes Handeln auf kommunaler Ebene zur Verwertung von Flächen gemeint, bzw. handelt es sich um kommunale Planungen, die die Umsetzung von Investitionsvorhaben planungsrechtlich und/oder (stadt-)gestalterisch vorbereiten.

**Städtebauliche
Planung**

Planungskultur wird im Kontext dieser Arbeit verstanden als die Abwägung unterschiedlicher Ansprüche an städtebauliche Planung und Entwicklung unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Aspekten wie z.B. Nutzungserfüllung, Ästhetik, soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Planungskultur ist prozesshaft angelegt; sie vergegenständlicht sich sowohl in gebauten Projekten als auch in städtebaulichen Konzepten.

Planungskultur

Stärkung der eigenen Kräfte der Menschen. „Wenn man nicht sofort und direkt hilft, sondern versucht, indirekt die Eigenkräfte zu stärken, soweit es eben geht, dann ist für das Ziel der Gesundung oder der sozialen Integration mehr getan als jede gut gemeinte Intervention, die letztlich nicht das Ziel weitgehender Selbstständigkeit verfolgt, sondern Abhängigkeit fortsetzt“ (Röbke, 2006, S.3).

Empowerment

Governance bezeichnet einen neuen Blickwinkel der Politikwissenschaft, in den zunehmend der Beitrag von zivil- und privatwirtschaftlichen Akteuren einbezogen wird. Gemeint sind aber auch neue Steuerungsmodi, die abgestellt sind auf eine stärkere Selbststeuerung von institutionellen Strukturen und auf interorganisatorische Kooperation und Koordination (Netzwerkbildung).

Governance

Je nach Schwerpunkt der Arbeit wird z.B. unterschieden zwischen

- Local Governance,
- Metropolitan Governance und
- Urban Governance.

Mit dem, vor allem in der Staatswissenschaft verwendeten, Begriff

Government

„Government“ ist der Staat als Institution und die Tätigkeit der Verwaltung, „die überwiegend auf hierarchischen Steuerungsformen und unilateralen Entscheidungen einer legitimierten Instanz beruht“ (Kuhlmann, 2003, S. 3), gemeint.

Corporate Social Responsibility (CSR)

Entstanden im Zuge der Nachhaltigkeitsdiskussion, bezeichnet CSR ein Konzept unternehmerischer Verantwortung im Sinne einer Integration sozialer und ökologischer Aspekte in ökonomische Notwendigkeiten (siehe dazu www.econsense.de, Zugriff 17.12.2005).

Corporate Citizenship

Corporate Citizenship ist ein Teilbereich von CSR und bezeichnet das unternehmerische Engagement für das Gemeinwesen. Dahinter steht der Gedanke, die Ertragsorientierung von Unternehmen mit den gesellschaftlichen Erwartungen in Einklang zu bringen.

Heterarchie

Als „Heterarchie“ werden netzwerkartige Modi der Koordination in der Urban Governance bzw. in der Bürgergesellschaft bezeichnet (vgl Hedlund, 1986, zitiert nach Einig et al., Rdn. 11).

Neues Steuerungsmodell

Das „Neue Steuerungsmodell“ bezeichnet eine Reform der öffentlichen Verwaltung, die auch als „New Public Management“ bezeichnet wird. Sie verfolgt den Ansatz, den Bürger nicht mehr als Empfänger von staatlichen Leistungen und Verfügungen, sondern als Kunden zu verstehen und zu behandeln.

Public Private Partnership (PPP)

Der Begriff PPP (immer öfter auch deutsch: ÖPP = öffentlich-private Partnerschaft) steht für öffentlich-private Kooperationen zur gemeinsamen Durchführung konkreter Infrastrukturprojekte. Während bei den ersten PPP-Projekten Private häufig nur an der Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten beteiligt wurden, spricht man heute nur noch bei solchen Projekten von PPP, die mindestens drei der Lebenszyklusphasen eines Objektes (Planung, Bau, Betrieb, Instandhaltung, Verwertung) umfassen. Der öffentliche Auftraggeber zahlt während der Nutzung des Objektes ein im Voraus vereinbartes Entgelt über eine vertraglich definierte Laufzeit. PPP-Projekte verbessern nicht nur die Liquidität der öffentlichen Auftraggeber, sondern sind in der Regel auch wirtschaftlicher („Konkret werden im Durchschnitt Effizienzgewinne von zehn Prozent erzielt“ DIFU, 2005, S. 5) als konventionelle öffentliche Infrastrukturprojekte. Dieser wirtschaftliche Vorteil ergibt sich u.a. durch Verzicht auf die Anwendung von Vergabevorschriften, die für öffentliche Bauherren obligat sind.

Sozialkapital

Dieser u.a. von dem Amerikaner Robert Putnam eingebrachte Begriff (vgl. Putnam, 1993) bezeichnet vor allem soziales Vertrauen, Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements und Normen der Gegenseitigkeit (Reziprozität).

Putnam untersuchte ab den 1970er Jahren über einen Zeitraum von ca. zwei Jahrzehnten die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen nord- und süditalienischen Provinzen. Er stellte dabei fest, dass in den wirtschaftlich starken Nordprovinzen eine ausgeprägtere Vereinskultur bestand und in der Bevölkerung ein stärkeres Klima des Vertrauens und der sozialen Verantwort-

tion herrschte als in den ökonomisch schwächeren Südprominzen. Während im Norden Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements für eine horizontale Struktur von gegenseitigem Vertrauen und Unterstützung sorgten, war im Süden eine vertikale Struktur mit starken Hierarchien festzustellen, die zu einer Atmosphäre gegenseitigen Misstrauens und mangelnder Kooperation führte.

Putnam schloss aus seinen Studien, dass viel Sozialkapital wirtschaftliches Wachstum induziert; sowohl Staat als auch Markt seien bei reichem Vorkommen von Sozialkapital effizienter im Lösen kollektiver Probleme als bei geringem Vorkommen.

„Good government in Italy is a by-product of singing groups and soccer clubs“ (Putnam, 1993, S. 176).

2. „Vom Vater Staat zum Partner Staat“ – Die Entwicklung zur Bürgergesellschaft

In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, wie sich die Idee der Beteiligung des Bürgers an der Lenkung des Staates in Deutschland entwickelt hat, wie sich die derzeitige Situation darstellt und welche Entwicklungstendenzen vorhanden sind. Die Betrachtung der Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements beschränkt sich dabei auf den Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg, da mit Gründung der Bundesrepublik und Einführung des Grundgesetzes die heute noch wirkenden Grundlagen für die kommunale Selbstverwaltung und damit die strukturellen Voraussetzungen für eine Bürgerbeteiligung in einer repräsentativen Demokratie geschaffen wurden.

Die Untersuchung von Faktoren, die gegenwärtig Einfluss auf die Gestaltung der (Bürger-)Gesellschaft nehmen, wie z.B. demographische Entwicklung und Wertewandel, ermöglicht eine Beschreibung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung. Das Verständnis dieser Rahmenbedingungen ist notwendig, um daraus später adäquate Verfahren für eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der städtebaulichen Planung herleiten zu können.

Mit der Darstellung der Rahmenbedingungen von Bürgerbeteiligung verbinden sich aber auch folgende Fragen: In welchem Kontext bzw. vor welchem Hintergrund hat sich Bürgerbeteiligung entwickelt? Ist sie hergeleitet aus einer politischen Entwicklung oder ist sie eher eine Mode-Erscheinung? Verwirklicht sich in ihr das ernsthafte Bemühen des Staates ‚seine‘ Bürger an politischen Entscheidungen zu beteiligen? Oder ist Bürgerbeteiligung doch nur ein Placebo, um politische Macht nur in Teilbereichen abgeben zu müssen? Und welche Chancen und Risiken können mit einer Entwicklung der gegenwärtigen Gesellschaft in Richtung „Bürgergesellschaft“ verbunden sein?

Mit der Beantwortung dieser Fragen sollen mögliche Gründe für den begrenzten Einsatz kooperativer Beteiligungsformen in der städtebaulichen Planung in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins aufgeklärt werden.

2.1 Bürgerbeteiligung – Entwicklung von 1949 bis heute

Mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland und Einführung des Grundgesetzes werden nach dem Zweiten Weltkrieg die Grundlagen für eine repräsentative Demokratie und die kommunale Selbstverwaltung geschaffen. Sie ermöglichen es den BürgerInnen, Einfluss auf die Lenkung des Staates und die kommunalen Angelegenheiten zu nehmen.

Seit den 1950er Jahren steigt der Partizipationsbedarf der Bevölkerung – die bis dato eher elitenorientierte Politik, die ihre Legitimation aus Wahlen gewinnt, wird zunehmend kritisiert und eine „Demokratisierung“ der Gesellschaft gefordert. Die „partizipatorische Revolution“ (Kaase, 1998) begründet letztendlich eine Vielzahl konventioneller und unkonventioneller Beteiligungsformen und deren Akzeptanz in der Gesellschaft (ausführlicher vgl. Kapitel 2.5).

Parallel zur Entwicklung des zumeist lokalen bürgerschaftlichen Engagements nimmt das Interesse der BürgerInnen an der repräsentativen Demokratie ab. „Die Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland ist seit 1972 tendenziell rückläufig“ (Enquete-Kommision, 2001, S. 152). Die Mitgliederzahlen der politischen Parteien gehen zurück. Die Politik- und Parteienverdrossenheit hingegen nimmt zu. So ist z.B. der Organisationsgrad, d.h. der prozentuale Anteil der Parteimitglieder an den Wahlberechtigten, seit den 1980er Jahren rückläufig (vgl. Gabriel / Niedermayer 1997); vor allem Jugendliche finden immer seltener den Weg in die Parteien (vgl. Wiesendahl, 2001; ausführlicher vgl. Kapitel 2.5 / Angst vor Demokratieverlust). BürgerInnen engagieren sich vermehrt in themenorientierten und unkonventionellen Foren, wie z.B. Bürgerinitiativen, die heutzutage von Politik und Verwaltung als Interessensvertretung der Bürgerschaft wahr- und ernst genommen werden.

„Unstrittig dürfte trotzdem sein, dass bereits seit Mitte der 1970er Jahre mehr Menschen in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen aktiv wurden. Dieser Trend hat sich nicht umgekehrt, sondern wurde in den 1980er Jahren durch eine Scherenentwicklung von sinkendem bürgerschaftlichem Engagement in Parteien und wachsendem „unkonventionellen“ Engagement noch verstärkt“ (Enquete-kommission, 2001, S. 154).

Seit den 1990er Jahren hat die direktdemokratische Bürgerbeteiligung Einzug in die Gemeindeordnungen der Bundesländer gehalten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind inzwischen vielfach geübte Beteiligungsformen (zur Entwicklung formeller Verfahren der Bürgerbeteiligung siehe Abschnitt 3.1).

2.2 Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement heute

In der Vergangenheit waren es vor allem BürgerInnen, die eine stärkere Beteiligung an den Entscheidungen der Politik gefordert haben. Insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung sorgt nun, relativ unbemerkt, für einen Paradigmenwechsel: es ist nunmehr insbesondere der Staat, der unter dem Stichwort einer neuen Aufgabenteilung mehr Verantwortung von den Bürgerinnen und Bürgern

erwartet. Denn der Staat sieht sich nicht mehr in der Lage, bisher von ihm übernommene Aufgaben weiter zu leisten. Und je mehr staatliche Aufgaben und Regelungen entfallen, umso mehr ist das Engagement der BürgerInnen notwendig.

Hinzu kommt ein zwar seit langem bekanntes, jedoch erst jetzt ernst genommenes gesellschaftliches Problem: die demographische Entwicklung. Das, was in den Prognosen der Statistiker seit Jahrzehnten vorausgesagt worden war, nämlich der Rückgang der Bevölkerungszahlen, wird nun Realität. Die „schrumpfende Stadt“ ist kein rein ostdeutsches Phänomen mehr, auch viele Städte in Westdeutschland müssen, in teilräumlich unterschiedlichen Ausmaßen, feststellen, dass ihre Einwohnerzahlen rückläufig sind (vgl. BBR, 2005b, S. 85).

Auslöser ist, anders als bei ähnlichen, lokalen Phänomenen in der Vergangenheit, jedoch nicht mehr die „Stadtflucht“, sondern die Tatsache, dass die Zahl der Todesfälle höher ist als die Zahl der Geburten - die sog. „Reproduktionsziffer“ sinkt. Zudem steigt der Altersdurchschnitt. Die Folgen sind überall zu spüren in der Gesellschaft, insbesondere aber im sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Immer weniger Arbeitnehmer müssen immer mehr Rentenleistungen über eine immer länger währende Zeit finanzieren. Die Soziallasten steigen, die Wirtschaftskraft sinkt – in Folge auch die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Dort, wo Stadtplanung „gemacht“ wird, nämlich in den Kommunen, hat die o.a. (drastisch vereinfachte) Entwicklung dramatische Folgen: Städte und Gemeinden sind vielfach nicht mehr in der Lage, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen.

Die finanzielle Lage der Kommunen wird von Jahr zu Jahr dramatischer. „Im ersten Halbjahr 2005 sind die Kassenkredite um 25 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum angestiegen. Kernproblem der finanziellen Krise ist das Wegbrechen der Einnahmen und das Ansteigen der Ausgaben. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist nicht mehr gewährleistet“ (**Deutscher Bundestag, 2005, S. 2**).

Schon die Erhaltung der Infrastruktur im bisherigen Umfang ist nicht mehr möglich. Stadtteilbibliotheken werden genauso geschlossen, wie Freibäder und öffentliche WC's. Die Unterhaltung von öffentlichen Gebäuden und Verkehrs- und Grünflächen wird zum Problem. Eine Besserung der wirtschaftlichen Lage ist nicht in Sicht. Und so setzen die politisch Verantwortlichen auf eine Änderung in der Gesellschaft:

„Wir brauchen ein neues Verhältnis von Staat und Gesellschaft, eine neue kooperative und partnerschaftliche Aufgabenverteilung,“ sagte Gitta Trauernicht, die Sozialministerin Schleswig-Holsteins, in einer Rede am 09.12.2004 in Husum.

Der Bürger ist gefragt. Und sein Engagement wird gefordert:

„Da der demografische Wandel einhergeht mit der finanziellen Krise der öffentlichen Hand und der Kommunen, werden insbesondere Städte und Gemeinden als maßgebliche Akteure für die Gestaltung des demografischen Wandels bei bestehen bleibenden oder

Demographische Entwicklung

Finanzielle Krise

gestiegenen Herausforderungen immer weniger Mittel zur Verfügung haben. Auch der demografische Wandel wird daher dazu führen müssen, dass die gegenseitige Übernahme von Allgemeinaufgaben durch die „Betroffenen“ selbst verantwortet wird. Wir werden zukünftig mehr und mehr mit einer neuen Verantwortungskultur zwischen der Gemeinde einerseits sowie Sozial- und Bildungsträgern andererseits zu tun haben. Die Herausbildung einer Bürger- und Zivilgesellschaft ist daher auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels unabdingbar“ (Portz, 2004, S. 17).

Wertewandel

Demographische Entwicklung und wirtschaftliche Situation sind jedoch nur zwei Aspekte einer Entwicklungstendenz, die weitere Ursachen hat. Diese werden im Folgenden geschildert:

In der deutschen Gesellschaft findet, besonders ausgeprägt seit den 1980er Jahren, ein grundlegender Wertewandel statt. Lars Holtkamp (2000) skizziert diesen Wertewandel mit der Formel: „Von der Pflichterfüllung zur Selbstentfaltung“. Damit beschreibt er eine Entwicklung, nach der der Bürger nicht mehr allgemeine gesellschaftliche Normen der Pflichterfüllung zur Grundlage seines Handelns macht, sondern die Verwirklichung seiner persönlichen Lebensvorstellungen. Dies bringt folgende Verhaltensdispositionen hervor:

- Das Bedürfnis, sich als autonome Person zu verwirklichen,
- die Abwehr von autoritativ (im Gegensatz zu argumentativ) begründeter Folgsamkeit,
- eine sehr eingeschränkte Bereitschaft zur Übernahme von Pflichten,
- eine Beurteilung von öffentlichen Entscheidungen auf dem Hintergrund des persönlichen Nutzens,
- eine wachsende Bereitschaft, sich gegen bürokratische Regeln zu wenden und schließlich
- die Verringerung der Bereitschaft, ausschließlich moralischen oder traditionalistischen Normen zu folgen (vgl. Klages, 1993).

Wandel in der Vorstellung vom Ehrenamt

Der allgemeine gesellschaftliche Wertewandel geht einher mit einem Wandel der Vorstellung vom Ehrenamt. Joachim Detjen (2000) verweist darauf, dass nach Erfahrungswerten nicht einmal fünf Prozent der Bürgerinnen und Bürger kontinuierlich am traditionellen politischen Leben (Beteiligung an Gruppenaktivitäten auf Gemeindeebene, Unterstützung von Parteien u.a.) teilnehmen. Die Teilnahme an themenbezogenen politischen Aktivitäten auf lokaler Ebene (Mitarbeit an Bürgerinitiativen, Demonstrationen u.a.) liege noch um etwa zehn Prozentpunkte niedriger als die an traditioneller Aktivität.

Eine systematische Erfassung ehrenamtlichen Engagements ist u.a. durch den „Europäischen Wertesurvey“ (EWS) in den Jahren 1980, 1990 und 1999-2000 und durch die Eurovol-Umfrage 1995 geleistet worden.

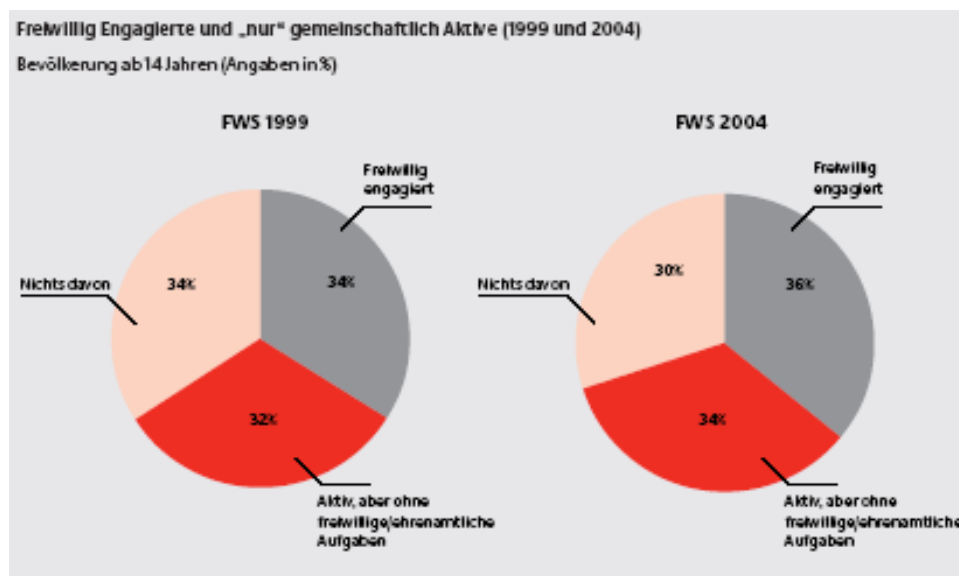
Aus den genannten Untersuchungen lassen sich drei wesentliche Befunde festhalten (vgl. Anheiser, Toepler, 2002, S. 4):

1. Ehrenamtlichkeit stagniert in Europa. Es scheint eine Umstrukturierung stattgefunden zu haben, aber kein Wachstum als solches.
2. Die Motivationsträger von Ehrenamtlichkeit zeigen eine deutliche Verschiebung von religiös-moralischen Vorstellungen hin zu instrumentellen, individualistischen Motivationslagen.
3. Bürgerschaftliches Engagement in Europa ist weiterhin stark von nationalen Gegebenheiten und Strukturen geprägt, insbesondere von der jeweiligen Einbettung und Rolle des Dritten Sektors.

Offensichtlich ist bürgerschaftliches Engagement in den Industrieländern der EU einer Individualisierung und Säkularisierung unterworfen. Vom ehemals lebenslangen Engagement in Vereinen, Kirchen und Parteien wenden sich die BürgerInnen einem eher kurzfristigen und ergebnisorientierten Engagement in Organisationsformen außerhalb der traditionellen Schemata zu.

Zum freiwilligen Engagement in Deutschland sei verwiesen auf das „Freiwilligensurvey 1999“ (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2001) und das „Freiwilligensurvey 1999 - 2004“ (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005).

Erstaunliches Ergebnis (weil dem europäischen Trend und weit verbreiteten Annahmen in der Bevölkerung entgegenstehend) der Freiwilligensurveys 1999 – 2004 ist, dass es eine Zunahme im Engagement gegeben hat. Die Engagementquote, d.h. der Anteil von freiwillig Engagierten an der Bevölkerung ab 14 Jahren, ist wie die nachfolgende Grafik zeigt, zwischen 1999 und 2004 um zwei Prozentpunkte gestiegen.



(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005, S. 8)

Es wird aber auch, u.a. von Utz Schliesky (2001), festgestellt, dass kontinuierliche ehrenamtliche Arbeit sich wandelt - hin zu projektbezogenem bürgerschaftlichem Engagement:

„Die bereits häufig getroffene Feststellung, dass die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement nach wie vor groß ist, sich jedoch von den klassischen Formen des auf längere Zeitdauer angelegten Ehrenamtes hin zu einer projektbezogenen Beteiligung verändert

hat, erfordert eine Neuorientierung der Bürgerbeteiligung, bei der Bürgerbeteiligung nicht als bürgerberuhigendes Placebo, sondern als Wunsch um die Einbeziehung bürgerschaftlichen Sachverständes begriffen wird“ (Schliesky, 2001, S. 9).

Gerd Fuchs (2001) meint jedoch, es sei falsch, bisweilen mangelnde Beteiligung an Wahlen und Volksbegehren als Beweis für die Unfähigkeit des Bürgers zu persönlichem Engagement heranzuziehen. Auch die Annahme, der Rückgang der bürgerlichen Partizipation in den klassischen Organisationen Partei, Gewerkschaft, Kirche, Wohlfahrtsverbände signalisiere geringeres soziales Interesse, sei falsch. „Die kleinen, selbstorganisierten und projektorientierten Organisationen nehmen zu (...). Das Engagement des Bürgers steigt mit der Beseitigung des Ohnmachtsgefühls und mit der Unmittelbarkeit des Betroffenseins (überschaubare Problemlage)“ (Fuchs, 2001, S.5).

Anheiser/Toepler kommen zu dem Schluss, dass bürgerschaftliches Engagement auch für Europa insgesamt an Bedeutung gewonnen habe, nicht weil dem Staat misstraut werde, sondern -im Gegenteil- weil die Bürger mehr Vertrauen in ihre Gesellschaft gewonnen hätten. Mehr als 50 Jahre Demokratie, wirtschaftliche Prosperität und politische Stabilität hätten dieses Vertrauen möglich gemacht. Bürgerschaftliches Engagement sei daher „nicht Teil einer tiefgreifenden Krise, sondern Ausdruck einer reflexiven, souveränen Gesellschaft“ (Anheiser / Toepler, 2004, S. 14).

Anonymität und Entfremdung

In den letzten Jahren ist es zunehmend zu einer Entfremdung zwischen Politik und Bürgern in Deutschland gekommen. Eine sinkende Wahlbeteiligung – insbesondere auf kommunaler Ebene – ist Ausdruck von Politikverdrossenheit und von Misstrauen in die Lösungskompetenz der Politik.

„Sieht man davon ab, dass es vielfältige, sicherlich auch kontrovers zu diskutierende Ursachen für die Politikentfremdung und Parteienverdrossenheit gibt, so ist der Mangel an Mitwirkungsmöglichkeiten an politischen und Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse wohl von zentraler Bedeutung für die Entfremdung. Wer nicht mitwirken kann, verliert nach dem Interesse auch das Gespür für Verantwortung in der Gesellschaft“ (Bertelsmann-Stiftung, 2003b, S. 36 f.).

Der Mangel an Mitwirkungsmöglichkeiten entsteht u.a. auch, weil Wirtschaftsunternehmen sowohl international als auch lokal zunehmend Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen. Da ist es nicht verwunderlich, wenn den „Globalisierungstendenzen“, deren Steuerungsmechanismen kaum beherrschbar scheinen, der Wunsch nach identitätsstiftenden Lösungen zur Gestaltung des persönlichen Umfeldes entgegengehalten werden.

Dem Trend zunehmender Anonymisierung steht ein „steigendes Interesse an bürgerschaftlichem Engagement gegenüber, weil gerade im anonymisierten Alltag das Bedürfnis nach selbstgestalteten sozialen Netzen steigt“ (Eichstädt-Bohlig, 2005).

2.3 Das Konzept „Bürgergesellschaft“

In den vorausgegangenen Abschnitten wurde dargestellt, dass sich derzeit gesellschaftliche Rahmenbedingungen herausbilden, die ein steigendes Interesse sowohl des Staates als auch der Bürgerschaft an einer stärkeren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung ihres gesellschaftspolitischen Umfeldes bewirken. Diesem Interesse wird mit dem Konzept einer „Bürgergesellschaft“ begegnet, das im Folgenden erläutert werden soll.

„Bürgergesellschaft ist die Vision einer politischen Gemeinschaft, in der nicht allein oder vorrangig der Staat und seine Institutionen für die Zukunft der politischen Gemeinschaft Verantwortung tragen. Bürgergesellschaft heißt, sich von der Vorstellung der Allzuständigkeit des Staates zu verabschieden, zuzulassen und zu fordern, dass Bürgerinnen und Bürger in größerem Maße für die Geschicke des Gemeinwesens Sorge tragen“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 33).

Das Konzept der Bürgergesellschaft scheint eine Perspektive zur Bewältigung anstehender Probleme zu versprechen:

„Eine der wichtigsten Perspektiven sozialer Entwicklung in der heutigen Zeit ist eine aktive Bürgergesellschaft. Die Menschen in einer Bürgergesellschaft übernehmen freiwillig Verantwortung und gewinnen so an Einfluss (...). An der Schwelle zur Wissensgesellschaft müssen wir unter veränderten Vorzeichen über das freiwillige Engagement diskutieren. Eine Gesellschaft, in der das Wissen der Menschen zum Motor der Entwicklung wird, profitiert vom intellektuellen Kapital ihrer Bürgerinnen und Bürger...“ (Simonis, 2001, S. 14).

BürgerInnen sollen als gleichberechtigte Akteure betrachtet werden, die Politik auf kommunaler Ebene mitgestalten und mitbestimmen und die in die öffentliche Leistungs- und Aufgabenerfüllung eingebunden sind. Am Ende der Bemühungen soll die „Bürgergesellschaft / Bürgerkommune“ stehen, in der der „ermöglichende Staat“ den BürgerInnen mehr Partizipationsmöglichkeiten eröffnet und zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrem bürgerschaftlichem Engagement fördert. BürgerInnen sind also nicht mehr überwiegend Empfänger von Leistungen, sondern auch Mitgestalter des Gemeinwesens. Nach Jörg Bogumil und Lars Holtkamp (2005) umfasst der Begriff „Bürgerkommune“, der gleichbedeutend ist mit „Bürgergesellschaft“, dass Städte und Gemeinden

- die Qualität öffentlicher Aufgaben und Leistungen unter Einbezug der BürgerInnen gestalten,
- Planungen als Teil eines demokratischen Planungsprozesses verstehen,
- Transparenz als Voraussetzung für bürgerschaftliche Einflussmöglichkeiten auf und Kontrollchancen über Planungs- und Entscheidungsprozesse herstellen

und dass

- BürgerInnen neue oder nicht mehr zu finanzierende Aufgaben (mit Unterstützung der Kommune) übernehmen,
- die Formen der nicht-repräsentativen Demokratie auch auf artikulationsschwache Bevölkerungsgruppen zugeschnitten werden und

Definition

- die Kreativität und Selbsthilfefähigkeit der BürgerInnen gefördert werden.

Dieses neue „diskursive bzw. dialogische Politikmuster, geprägt vom Leitbild des 'kooperativen Staates'" (Fuchs et al., 2002) macht es notwendig, auch über neue Formen der Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen nachzudenken bzw. diese anzuwenden. Ein Schritt in diese Richtung ist der Ansatz von „Urban Governance“, der im folgenden Kapitel beschrieben wird, bevor sich daran eine Darstellung der mit einer Bürgergesellschaft verbundenen Chancen und Risiken anschließt.

2.4 Auf dem Weg zur Bürgergesellschaft: Urban Governance

Während die „Bürgergesellschaft“ als Ziel einer umfassenden gesellschaftlichen Transformation, ähnlich einer Utopie, noch in der Zukunft steht, gibt es einen Ansatz aus dem Bereich der Stadtentwicklung, der bereits einen Schritt in Richtung „Bürgergesellschaft“ umsetzt: das Konzept der „Urban Governance“.

Einig et al. (2005, S. II) unterscheiden zwei Bedeutungen des Begriffes:

- Erstens findet er Anwendung als „Terminus technicus, der Koordinationsmodi für kollektive Handlungen benennt“.
- Zweitens wird er als ein Sammelbegriff benutzt, „der sehr heterogene Entwicklungen eines historisch aktuellen Wandels in der Koordination kollektiver Handlungen einschließt“ und damit „als eine Art Gegenmodell zu ‚Government‘, dem klassischen hierarchischem Steuerungsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft“ erscheint.

Im Folgenden wird der Begriff „Urban Governance“ im zweitgenannten Sinn verwendet.

Anlässlich der festzustellenden Steuerungskrise in Städten und Kommunen, die u.a. verursacht wird durch das Wegbrechen finanzieller Handlungsspielräume und die zunehmende Komplexität in Stadtentwicklungsprozessen, machen sich Städte zunehmend Gedanken darüber, wie strategische Projekte und Politiken in einem komplexen Umfeld gesteuert werden können.

Der Staat zieht sich aus der direkten Regelung gesellschaftlicher Aufgabenstellungen zurück und wendet sich der Koordination privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zu, die diese Aufgaben erbringen bzw. mitgestalten. Staatliche Akteure beschränken sich dann auf die Funktion als Moderator oder Teilnehmer von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen.

Definition

In diesem Sinne bedeutet „Urban Governance“ die Einführung von Systemen der Zusammenarbeit zur Steuerung und Gestaltung der städtischen Lebenswelt.

„Urban Governance“ ist durch netzwerkartige Formen der Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gekennzeichnet, die neben den traditionellen hierarchischen Strukturen existieren oder in diese eingebettet sind. Nach Frey (2005, S. 561) besteht „Urban Governance“ in der Kombination aus vier Elementen:

1. Markt: partnerschaftliche Verhandlungen,
2. Hierarchie: hoheitliche ordnungspolitische Regelungen,
3. Netzwerke: Kooperation und
4. Ausgleich: Umverteilung und faire Teilhabe an den Effizienz- und Innovationsgewinnen.

Einig et al. (2005) bezeichnen dies als einen „Mix der Governanceformen“. Diese Formen institutionalisieren sich selten dauerhaft, sondern sind zeitlich begrenzte, projektbezogene Kooperationen bereits bestehender Organisationen bzw. Strukturen.

Weiteres Merkmal der „Urban Governance“ ist, dass die Kooperationsformen die verschiedenen territorialen Ebenen überwinden und häufig eine neue Handlungsebene, wie z.B. die „Region“ oder „Funktionsräume“ (damit sind räumliche Strukturen mit ähnlichen Funktionen gemeint), schaffen.

Zur Umsetzung von „Good Urban Governance“ (Sinning, 2006, S. 87) bedarf es neben dem strategischen Einsatz spezifischer Kooperationsformen, wie sie beispielsweise in dem ExWoSt- Forschungsfeld „3Stadt2“ beschrieben werden (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2004a) eines konzeptionellen Rahmens innerhalb der staatlichen Organisationen, der auf die Anforderungen von Urban Governance zugeschnitten ist. Nach Heidi Sinning (2006) liegt dieser Rahmen in der Fortentwicklung des „Neuen Steuerungsmodells“ hin zur „Bürgerkommune“ (siehe 1.6 Begriffsbestimmungen). Während sich im „New Public Management“ das Selbstverständnis der Städ-

Praxisbeispiel

Als ein gelungenes Beispiel für die Entwicklung konkreter Vorschläge zur Einführung neuer Systeme im Sinne von „Urban Governance“ sei verwiesen auf die Initiative „INTERACT“ (2002 – 2004), ein thematisches Netzwerk, das aus dem 5. Forschungsrahmen der EU-Leitaktion „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ gefördert wurde. Es handelte sich um einen Zusammenschluss der Städte Belfast, Birmingham, Brunn, Budapest, Den Haag, Genua, GrandLyon, Malmö, München, Utrecht, Venedig und Wien, unterstützt von einem wissenschaftlichem Komitee und begleitet von einem „Trainingsteam“, das die Aufgabe hatte, zu ausgewählten Fragestellungen Wissen aufzubauen und die Vermittlung dieses Wissens zu sichern. Entstanden ist dabei ein Handbuch, das „einen praktischen Zugang zur Gestaltung der eigenen Rolle in einem komplexen System“ (aus dem Vorwort zum Handbuch) vorschlägt, Praxisbeispiele liefert und Hilfestellungen anbietet.

Weitere Informationen zum Projekt:

www.interact-network.org

www.muenchen.de/Rathaus/politik/europa/projekte/37909/index.html

Hinweise zu den von Interact vorgeschlagenen Maßnahmen zur Aktivierung der Bürgerbeteiligung finden sich in dieser Arbeit in Kapitel 7.

te und Gemeinden von der Ordnungs- zur Dienstleistungskommune verschiebt und den Bürger vom Empfänger hoheitlicher Ordnungsverfügungen zum „Kunden“ macht, geht das Anforderungsprofil der „Bürgerkommune“ noch einen Schritt weiter: Der Bürger soll „nun ‚Mitgestalter‘ oder ‚Koproduzent‘ sein, der sich aktiv an der kommunalen Entwicklung beteiligt“ (Sinning, 2006, S. 88).

Chancen und Risiken, die mit einer Entwicklung in Richtung „Urban Governance“ bzw. in weiterer Ausformung als „Bürgergesellschaft / Bürgerkommune“ verbunden sind bzw. sein können, werden im folgenden Kapitel - auf der Grundlage einer Literaturrecherche - beschrieben.

2.5 Chancen und Risiken einer Entwicklung zur Bürgergesellschaft

Die in Kapitel 1.1 beschriebenen Rahmenbedingungen (wie z.B. Globalisierung, demographischer Wandel und Strukturkrise der öffentlichen Hand) führen dazu, dass sich der Staat zunehmend aus der Erfüllung bisher von ihm geleisteter Aufgaben zurückzieht. Stattdessen sollen die stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und Kooperationen mit der Wirtschaft helfen, die Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten und Fehlentwicklungen und Defizite zu vermeiden. Mit einer stärkeren Beteiligung bei der Aufgabenerfüllung soll eine stärkere Teilhabe der BürgerInnen an der Steuerung politischer Entscheidungen und Prozesse einhergehen. Diese Idee der ‚Bürgergesellschaft‘ oder ‚Bürgerkommune‘ wird in der politischen Diskussion kontrovers behandelt: während überwiegend die positiven Chancen einer solchen Entwicklung gesehen werden, wird doch auch (zunehmend?) auf Risiken und Brüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit hingewiesen.

Denn mit dem Begriff ‚Bürgergesellschaft‘ schwingt, trotz Politikverdrossenheit, stillschweigend ein großes Versprechen mit: nämlich das auf ein grundlegend neues Selbstverständnis des Bürgers in einer Gesellschaft, die geprägt ist durch Integration, Teilhabe und soziale Kohäsion.

Dieser Gedanke wird von Einzelnen bis zur Vision einer umfassenden gesellschaftlichen Transformation ausformuliert:

Transformation der Gesellschaft

Christopher Gohl (2001, S. 10) geht von der Annahme aus, dass regionalisierte, vernetzte ‚Wissensgesellschaften‘ als Bürgergesellschaften innerhalb der nächsten dreißig Jahre politisch über die heutigen Grenzen der Zivilgesellschaft hinauswachsen können. Bürgergesellschaften würden den Staat durchdringen und ihn vom zentralisierten Nationalstaat zum dezentralen Funktionalstaat umbauen. Dies würde in der Konsequenz die Abkehr vom ‚nationalen Prinzip‘ bedeuten sowie einen „subsidiären, partizipationsorientierten, vielfältigen und offenen Aufbau des politischen Gemeinwesens: *Big Citizenship statt Big Government*“ (Gohl, 2001, S. 10).

„Den Staat“ würde es dann nicht mehr geben, sondern stattdessen würden verschiedene staatliche Ebenen territorial und funktional differenzierte Aufgaben für den Bürger übernehmen. Am Ende stünde der „Gewährleistungsstaat“: Den grundrechtlichen Rahmen würde ein europäischer Verfassungsstaat bilden, regionale Ebenen würden die Erledigung getroffener Entscheidungen durch private, bürgerschaftliche oder staatliche Trägerschaft gewährleisten. Diese „Mehrebenendemokratie“ hätte im Regionalen ihren Hauptort, höhere Ebenen würden sich auf die Grundsicherung beschränken. Denn die Politik in (Stadt-) Regionen sei nicht nur in höherem Maße gegenwarts- und problemorientiert als die Politik höherer Ebenen, sondern auch wesentlich reformfähiger.

Ein wenig utopisch und moralisierend wirkt Gohl, wenn er ausführt, es müsse die dringendste Aufgabe der jüngeren Generation sein, „eine Gesellschaft zu bauen, die *Gerechtigkeit* und *Freiheit* nicht wie heute auf Kosten kommender Generationen verwirklicht, sondern mit *Langfristigkeit* vereinbart“ (Gohl, 2001, S. 11). Christopher Gohl nennt diese Gesellschaftsform „Verantwortungsgesellschaft“.

Die von Gohl beschriebene Utopie ist vielleicht als eine Überformung der vielen Hoffnungen zu verstehen, die sich mit der Bürgergesellschaft verbinden. So geht z.B. Carola Scholz von einem Bürgergesellschaftskonzept aus, „das auf Integration, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit setzt“. Bürgergesellschaft entsteht „am ehesten dort, wo soziale Beziehungen, lokale und regionale Identität und ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren gewachsen sind“ (Scholz, 2006, S. 2).

Sozialkapital

In diesem Zusammenhang wird häufig der Begriff des „Sozialkapitals“ (siehe: 1.6 Begriffsbestimmungen) genannt, der vornehmlich drei Dinge beschreibt: Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements, Normen generalisierter Gegenseitigkeit und soziales Vertrauen. Voraussetzungen für das Entstehen von sozialem Vertrauen sind u.a. die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an staatlichen Entscheidungen und Prozessen sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Deren Fähigkeit zur Selbstorganisation wird somit gestärkt und schafft „Handlungsperspektiven jenseits der Logik wohlfahrtsstaatlicher Paternalität“ (Einig et al., 2005, S. v). Durch Identifikation mit dem eigenen Wohnumfeld oder der sozialen Ebene des nachbarschaftlichen Zusammenlebens können wesentliche qualitative Veränderungen erreicht werden. Vor allem aber ergibt sich eine Chance zum „Empowerment“: durch die Stärkung der Eigenkräfte der Bürgerschaft habe diese die Möglichkeit, sich aus Abhängigkeit zu lösen und zu weitgehender Selbstständigkeit zu gelangen (vgl. Rübke, 2006). Für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (im Folgenden: Enquetekommission) ist Bürgergesellschaft in diesem Sinne „eine Gesellschaft selbstbewusster und selbstverantwortlicher Bürger, eine Gesellschaft der Selbstermächtigung und Selbstorganisation“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 33).

Kritiker dieser Sichtweise (z.B. Franz Walter, 2001) sehen in der Bürgergesellschaft den Versuch eines Täuschungsmanövers, mit dem sozialstaatliche Versorgung gegen bürgerschaftliche Selbstbestimmung ausgespielt werden soll – der Bürger wird zum „Ausfallbürger“ für den Rückzug des Staates (Scholz, 2006, S. 2), die Bürgergesellschaft zur „Reparaturwerkstätte des Sozialen“ (Gohl). Durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen würden diese nicht nur auf Augenhöhe mit Markt- und Staatsakteuren gebracht, sondern auch nutzbar gemacht für Bemühungen, „neoliberale Restrukturierungen stärker gesellschaftlich zu verankern und ihre Verwerfungen besser zu managen“ (Mayer, 2005, S. 595). So „...versteckt sich hinter der offiziellen Begeisterung für bürgerschaftliches Engagement in erster Linie die Suche nach einem Verschiebebahnhof für scheinbar unlösbare Probleme“ (Braun, 2001, zit. nach Fuchs, 2001, S. 5).

Bei diesen kritischen Stimmen handelt es sich allerdings um Einzelmeinungen, denn es besteht heute weitgehend Einvernehmen im politischen Raum, dass die Reformidee ‚Bürgergesellschaft‘ keine Kostensenkungsprogramm und keine Rationalisierungsmaßnahme sein soll und dass Bürgerengagement die Regelungskompetenzen des Staates nicht ersetzen werde (vgl. Scholz, 2006, S. 3). Doch wie weit können und sollen die ‚Regelungskompetenzen des Staates‘ in einer Gesellschaft gehen, in der der Bürger zunehmend Verantwortung tragen soll und an Entscheidungen beteiligt werden will?

Demokratieverständnis

Mit dieser Frage eröffnet sich ein Diskurs über das Demokratieverständnis in einer Bürgergesellschaft, denn eines der am häufigsten in der Literatur genannten Risiken der Bürgerbeteiligung wird in einem Demokratieverlust gesehen – es wird befürchtet, dass informelle Verfahren die formellen Entscheidungsmodi in Frage stellen oder ablösen könnten. Wenn BürgerInnen sich mit hohem Einsatz in ihrem Lebensumfeld engagieren, kommt es zwangsläufig zu der Forderung, nicht nur mitwirken, sondern auch mitentscheiden zu wollen. Dies führt zu einem Dilemma zwischen den fest gefügten Regeln der repräsentativen Demokratie einerseits und basisdemokratischen Mitwirkungsansprüchen andererseits.

„Aus verwaltungs- und demokratietheoretischer Sicht ist die Frage der ‚Nebenregierungen‘, der demokratischen Legitimation, der exklusiven Entscheidungsfindung bestimmter lokaler Eliten eines der größten Probleme von Stadtmarketing und generell von diskursiven, kooperativen Verfahren“ (Grabow/Holbach-Grömig, 1998, S. 18).

Hans-Detlef Horn (2001) erklärt „plebiszitäre Ambitionen“ als „anti-repräsentativen Impuls“, hervorgerufen aus der Unzufriedenheit mit dem parlamentarisch-demokratischen Repräsentativsystem. Dies trete am stärksten hervor im Falle der unmittelbaren Volksgesetzgebung, das heißt dann, wenn ein Gesetzentwurf aufgrund eines Volksbegehrens durch einen anschließenden Volksentscheid Gesetz werden solle. Hier dränge „das Volk“ die ordentliche Gesetzgebung beiseite. Und auch bei anderen Plebiszitarten bleibe das Grundmotiv präsent, das als Schlagwort formuliert laute:

„Mehr Demokratie ohne Repräsentation“. Der formellen Repräsentativdemokratie stehe längst eine wirkmächtige „informelle Plebiszitdemokratie“ (Isensee, 2001, S. 62) zur Seite.

Die Repräsentativdemokratie stehe für ein Regierungssystem, das eben nicht das Gemeinwohl allein im Volkswillen sehe, sondern in einem „hypothetischen Volkswillen“, der für ein originäres Gesamtinteresse stehe. In diesem Sinne würden staatliche Handlungen dem kategorischen Imperativ folgen und sich prinzipiell an dem orientieren, was gut und richtig sei für die Gegenwart und die Zukunft des Volkes. Dies sei der „letzte Richtpunkt“ des Gemeinwohls, „nicht indes die freie Entscheidung des Volkes, jedes –von diesem objektiven Standpunkt aus betrachtet- beliebige Interesse zum Gesamtinteresse zu erklären, wenn es nur die aktuelle Mehrheit hinter sich versammelt“ (Horn, 2001, S. 63).

Nach Horn würde die Stärkung direkt-demokratischer Verfahren letztendlich zu einer Aushöhlung des Repräsentativsystems führen. Es müssten daher alle Anstrengungen unternommen werden, die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Repräsentativdemokratie zu bewahren und zu stärken.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob die in der Bundesrepublik bestehende repräsentative Demokratie in ihrer derzeitigen Ausprägung den gegenwärtigen Anforderungen der Gesellschaft gerecht wird. Denn die demokratisch legitimierte Vertretung ist „nicht nur territorial gebunden, sondern auch wahlperiodenverhaftet, während der Lebensraum der Bürger, die Komplexität ihrer Lebenslagen und ihr Interessens- und Verantwortungshorizont darüber hinausgehen und auf ganzheitliche, dauerhafte Entscheidungen ausgerichtet sind“ (Hill, 2005, S. 570).

Angst vor Demokratieverlust

Führt daher die „zunehmende Diffusion und Verdünnung repräsentativ-demokratischer Legitimationszusammenhänge“ (vgl. Hill, 2005) zu einer neuen Demokratieform mit basisdemokratischen Grundsätzen – und ist deshalb die Angst kommunaler Volksvertreter vor Demokratieverlust nicht unbegründet?

Wenn Bürger sich engagieren und gemeinsam für die Umsetzung ihrer Vorstellung eintreten, dürfte es für Kommunalpolitiker schwierig werden, sich dem Begehren dieser Bürger mit ggf. anderen, eigenen Vorstellungen entgegen zu stellen. Zu der Angst vor Machtverlust kann dann noch die Angst vor „Substanzverlust“ treten: Wozu wird der Kommunalpolitiker noch benötigt, wenn die Bürger ihre Interessen direkt mit der Verwaltung aushandeln und umsetzen können?

Aktuelle Entwicklungen in Schleswig-Holstein könnten den Schluss nahe legen, dass dort die Kommunalpolitik aus Angst vor Demokratieverlust bereits reagiert: So ist einem Bericht der „Norddeutschen Rundschau“ vom 13.10.2006 zufolge die Mehrheit der CDU-Vertreter im Kreistag des Kreises Steinburg für die Abschaffung der Bürgermeister-Direktwahlen. Begründet wird dies unter anderem mit der zumeist geringen Wahlbeteiligung bei der Direktwahl von Bürgermeistern.

Dabei ist eine zurück gehende Wahlbeteiligung nicht nur ein örtlich auftretendes Problem: Bei den bundesweit durchgeführten Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1999 sank die Wahlbeteiligung auf 45,2 Prozent und damit gegenüber den Wahlen von 1994 um ca. 14,8 Prozentpunkte. Erstmals stellten bei Europawahlen in Deutschland die Nichtwähler die größte Gruppe. Tendenzen in diese Richtung lassen sich auch in den einzelnen Bundesländern belegen: So sank in Nordrhein-Westfalen die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen im Jahr 2000 auf 56,7 % (1995: 64,1 %) und bei den Kommunalwahlen 1999 auf 55,0 % (1994: 81,7 %) (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, 2006).

Gleichzeitig sinkt auch die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Demokratie und das Vertrauen in die Parteien. So haben CDU und SPD in den vergangenen 15 Jahren mehr als eine halbe Million Mitglieder verloren (Krupa, 2006, S.1). Diese Tendenz wird allgemein als „Politikverdrossenheit“ bezeichnet und geht einher mit dem in Abschnitt 2.2 beschriebenen Wandel in der Vorstellung vom Ehrenamt von den klassischen Formen hin zu einer projektbezogenen Beteiligung und einer Ausweitung plebiszitärer Elemente, wie z.B. dem Bürgerbegehren.

Mit der oben geschilderten Veränderung der Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen sind die gesetzlich determinierten demokratischen Grundstrukturen nicht wirklich in Gefahr. In der einschlägigen Literatur wird (nahezu) ausschließlich die Auffassung vertreten, dass die repräsentativ gewählten Kommunalvertretungen weiterhin die letzte Entscheidungsinstanz sein sollten. Wenn vereinzelt die Stärkung der direkten Demokratie gefordert wird, dann wird dies bezogen auf einzelne direktdemokratischer Elemente, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (so bei Bogumil / Holtkamp, 1999, S. 119).

Gertrud Witte äußert die Auffassung, dass neue Beteiligungsformen die bewährte repräsentative Demokratie auf kommunaler Ebene ergänzen, nicht ersetzen sollten. Bürgerentscheide durch immer kleinere Bevölkerungsgruppen würden nicht automatisch ein Mehr an Demokratie bringen. Die Gesamtverantwortung für kommunalpolitische Entscheidungen müsse auch weiterhin beim Gemeinderat und seinen Ausschüssen liegen (Witte, 2001, S. 17). „Plebiszitäre Elemente allein sind jedoch kein Allheilmittel; sie machen noch nicht die Bürgerkommune aus. Kurzfristige Bürgerwünsche widersprechen möglicherweise langfristigen städtischen Konzepten. Die Verantwortung gewählter Repräsentanten sollte nur ausnahmsweise durchbrochen werden; sie lässt sich nicht generell auf die Bürger zurückdelegieren“ (Witte, 2001, S. 16). Auch für Schnapp bleiben „repräsentative Institutionen“ der zentrale Ort für Entscheidungen, die die Allgemeinheit betreffen (Schnapp, 2005, S. 27).

Die repräsentative Demokratie steht durch die Entwicklung hin zu einer Bürgergesellschaft also offensichtlich nicht grundsätzlich in Frage. Ist gar der befürchtete Demokratieverlust letztlich nur die Furcht (der Kommunalpolitiker) vor Veränderung? Oder ist neben der Skepsis hinsichtlich der Auswirkungen deliberativer Demokratieformen nicht tatsächlich ein Verlust von Einflussmöglichkeiten für die gewählten Vertreter und auch für die Bürgerinnen und Bürger durch Einsatz neuer Kooperationsformen der "Urban Governance," festzustellen? Die "Urban Governance à la Wolfsburg" (Pohl, 2005) und andere Public-Private-Partnership-Projekte lassen Zweifel aufkommen, ob in so mancher „neuer Kooperationsform“ die Steuerungsmöglichkeiten der Politik und der Bürgerschaft noch greifen (können). Wenn, wie in Wolfsburg, ein einzelnes Industrieunternehmen den größten Teil der Arbeitsplätze einer Kommune stellt („Heute stellt Volkswagen mit ca. 50.000 Beschäftigten im Werk Wolfsburg ca. zwei Drittel der Wolfsburger Arbeitsplätze“, Krämer, 2005, S. 59), ist von dem Erhalt dieser Arbeitsplätze nicht nur das wirtschaftliche, sondern auch das soziale Gefüge der Stadt abhängig.

Insofern haben strukturelle Veränderungen des Industrieunternehmens dann auch Auswirkungen auf die städtebauliche Struktur der Kommune. So wird in Wolfsburg gemeinsam von Volkswagen und Stadt angestrebt, mit Errichtung der Erlebniswelt „AutoStadt“ (prognostizierte Besucherzahl: 1,5 Mio./a) den Verlust von Arbeitsplätzen bei Volkswagen zu kompensieren. Aus solchen Größenordnungen ergeben sich Abhängigkeiten, die in ihren Folgen zwar nicht unbedingt und überwiegend negativ für die Kommune sein müssen, jedoch zumindest Skepsis erzeugen, ob eine Beteiligung von Bürgern an solchen Entwicklungsplanungen tatsächlich Einfluss auf wirtschaftsstrategische Entscheidungen von Kommune und Industrieunternehmen haben kann.

Im Gegensatz zu Entscheidungen von Stadträten und Gemeindegremien können die Bürgerinnen und Bürger auf Unternehmensentscheidungen nicht oder nur indirekt einwirken. Neoliberale Handlungsmaximen führen dazu, dass immer größere Bereiche des Lebens einer demokratischen Gestaltung entzogen und dem Diktat der Wirtschaftlichkeit und Rentabilität unterworfen werden.

Verlust von Einflussmöglichkeiten

„Es besteht die Gefahr, dass die Einflussnahme wirtschaftlicher Interessen und privater Investoren auf Entscheidungen im Bereich der Stadtentwicklung stärker wird“ (BBR, 2005, S. 10).

Die Finanz- und Liquiditätskrise der kommunalen Haushalte führt dazu, dass mit sogenannten „Public Private Partnerships (PPP)“ (siehe 1.6 Begriffsbestimmungen) neue Wege in der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft beschritten werden.

Die Zahl der PPP-Projekte in Bund, Ländern und Kommunen ist von ca. 20 im Jahre 2000 auf ca. 190 im Jahre 2005 gestiegen (DI-FU, 2005, S. 3). Im Durchschnitt dieses Zeitraums machten die PPP-Investitionen bei den Kommunen ca. zwei bis drei Prozent der Sachinvestitionen aus – Tendenz steigend. Nimmt man jedoch die-

jenigen Kommunen, die heute schon PPP-Projekte realisieren, steigt dieser Anteil auf ca. 10 Prozent. Das Ziel der Bundesregierung für die Entwicklung von PPPs geht jedoch noch weit darüber hinaus: „Unser Ziel muss es sein, den Anteil von PPPs an den öffentlichen Investitionen von heute 4 Prozent auf das Niveau anderer Industrieländer zu bringen, das bei bis zu 15 Prozent liegt“ (Steinbrück, 2006).

Bei einer durchschnittlichen Summe je Einzelprojekt auf kommunaler Ebene von 13 bis 16 Mio. Euro wird deutlich, dass es sich bei PPPs in der Regel um Großprojekte handelt. Man wird davon ausgehen können, dass diese Großprojekte nicht unerhebliche Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung der jeweiligen Kommune haben. Verhandlungen über PPP-Projekte bzw. – Verträge werden in der Regel bilateral zwischen Investor und Verwaltung geführt und in nichtöffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien beschlossen – einer Bürgerbeteiligung sind sie unter solchen Umständen nicht zugänglich.

„Die Städte sollten sich bewusst sein, dass bei Ausgliederungen aus dem Haushalt, bei formalen Privatisierungen und Public Private Partnerships die Einflussmöglichkeiten von Rat und Bürgern zurückgehen. Die rasante Entwicklung in diesem Bereich wird für das Verhältnis Staat – Bürger und damit für die Zukunft der Stadt von herausragender Bedeutung sein“ (Witte, 2001, S. 17).

In Zeiten leerer öffentlicher Kassen (und damit: ausbleibender öffentlicher Investitionen) und hoher Arbeitslosigkeit ist mancherorts festzustellen, dass private bauliche Investitionsvorhaben eine eigene Dynamik entwickeln: städtebauliche Konzepte und Entwicklungsgrundsätze werden „den wirtschaftlichen Notwendigkeiten angepasst“, öffentliche Diskussionen über Planungsinhalte mit dem Hinweis auf den nichtöffentlichen Charakter der Inhalte von Verträgen zwischen Kommune und Investor nur noch unter dem Aspekt (und dem Druck) der schnellstmöglichen Realisierung des Vorhabens geführt. So kommen Stadtplaner aus Bremen (Grewewache et al., 2000, S. 307) zu folgendem Fazit:

- „Der ganzheitliche Planungsansatz tritt zurück. Planung für das ‚Gemeinwohl‘ i.S. der Daseinsvorsorge, verliert an Bedeutung. „*Demokratie als Bauherr*“: Ein Schlagwort der Sechziger !“
- „Ein komplexes Planungsproblem mit dem Ziel des allgemeinen Konsenses anzugehen, passt nicht mehr in die Zeit projektorientierten Handelns. Dementsprechend nimmt die Bedeutung lenkender Planung, insbesondere der vorbereitenden Bauleitplanung ab. Der Planer braucht einen ‚Partner‘, Investor, Projektgesellschaft u.a... Er wird bei der Umsetzung des Projektes zum ‚Mittäter‘ und Berater in einem auf zügige Durchführung orientierten Bauleitplanungsprozess.“
- „Die Durchführungsorientierung schränkt eine ‚(ergebnis-) offene‘ Bürgerbeteiligung ein. Beteiligung von ‚Interessenten‘ in sog. Lenkungsgruppen dient der gemeinsamen Zielfindung und schlanken Umsetzungsstrategie.“

Andererseits gibt es viele positive Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen privaten Investoren, öffentlichen Planungsträgern und betroffenen Bürgern. Diesen Beispielen ist gemein, dass jeweils ein Ausgleich der unterschiedlichen Akteurs-Interessen möglich war – dies ist eine Voraussetzung für das Gelingen jeglicher Form von Bürgergesellschaft.

In einer Bürgergesellschaft sind Entwicklungs- und Planungsprozesse auf eine Kooperation der Akteure angelegt. Während hierbei einerseits vermutet wird, dass die beteiligten Akteure ihre jeweiligen Partikularinteressen verfolgen, vertritt Maria Lüttringhaus die Auffassung, dass sich das Allgemeinwohl in der pluralisierten Gesellschaft erst aus dem Prozess der Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Interessengruppen herauspendeln könne (Lüttringhaus, 2000).

Dieser eher positiven Beurteilung steht überwiegend eine Haltung gegenüber, nach der sich Bürgerbeteiligung bis zu ‚organisierter Unverantwortlichkeit‘ deformieren kann und nach der die Eigenverantwortlichkeit der BürgerInnen nur wenig ausgeprägt ist. Nicht der Blick auf das Allgemeinwohl stehe im Vordergrund - stattdessen herrsche das St.-Florians-Prinzip.

Dietrich Fürst bezeichnet es als „Fundamental-Dilemma der modernen Stadtplanung“, dass Gemeinwohlorientierung – im Sinne von ‚öffentlichem Interesse‘ oder ‚Gesamtinteresse der Stadt‘ – und individuelle Nutzenmaximierung immer stärker auseinander fallen (Fürst, 2004, S. 2).

Das Trachten nach Nutzenmaximierung lässt sich am ehesten vermuten bei Kooperationen mit Wirtschaftsunternehmen, die wirtschaftlichem Erfolgsdenken und Renditeorientierung verhaftet sind. Selbst Projekte innerhalb von Konzepten, die sich viel versprechend „Corporate Citizenship“ oder „Corporate Social Responsibility“ nennen, folgen im Wesentlichen der jeweiligen Unternehmensphilosophie und weniger gesellschaftlichen Notwendigkeiten. Carola Scholz kommt, unter Hinweis auf entsprechende Ergebnisse einer Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung, zu der Bewertung, dass für die Kommunen und Freien Träger „allenfalls vereinzelt und befristet fruchtbare Kooperationen“ entstehen können (Scholz, 2006, S. 12).

Von Wirtschaftsunternehmen wird man kaum Altruismus erwarten können – aber kann man dies nicht von dem für soziale Fragen offenen Bürger? Die Enquetekommission kommt zu einer zunächst überraschenden, dann aber nachvollziehbaren Beurteilung: Bürgerschaftliches Engagement werde nicht selbstlos und auch nicht altruistisch ausgeübt. Der Gegensatz von Altruismus und Eigeninteresse passe nicht zu bürgerschaftlichem Engagement, weil verantwortliches Handeln für andere immer auch das Eigeninteresse einschließe. „Wer sich selbst nicht wichtig ist, kann auch nicht für andere sorgen, für andere Verantwortung übernehmen“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 39).

Gemeinwohl

Altruismus

Zu einer gleich lautenden Einschätzung kommen auch Jörg Bogumil und Lars Holtkamp. Es sei nicht zu verstehen, warum vom Bürger Uneigennützigkeit erwartet werde, wo es jedem Investor zugestanden werde, seinen individuellen Nutzen zu mehren. Im Gegenteil, das Ansetzen an den Eigeninteressen der Betroffenen sei ein wesentlicher Erfolgsmaßstab für die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements (Bogumil / Holtkamp, 1999, S. 111).

Problematisch wird diese Sichtweise allerdings an den Punkten, an denen konstatiert werden muss, dass überwiegend nur ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen ihre Eigeninteressen aktiv vertreten.

Eliten- Beteiligung

In Beteiligungs- und Kooperationsverfahren ist immer wieder festzustellen, dass nur bestimmte Bevölkerungsgruppen aktiviert werden können. So besaßen z.B. bei den im Jahre 2001 in Ingolstadt durchgeführten Bürgerkonferenzen, an denen über 200 Bürgerinnen, über 100 Fachleute und über 40 Stadträte teilnahmen, zwei Drittel der Teilnehmenden Abitur oder Fachabitur und über die Hälfte konnte als Berufsausbildung ein Fachhochschul- oder Hochschulstudium vorweisen (vgl. Treffer, 2002, S. 28). Vor diesem Hintergrund wird häufig von einer „Elitenbeteiligung“ gesprochen und es stellt sich die Frage, wie die Interessen derjenigen Gruppen, die sich nicht artikulieren wollen oder können, Berücksichtigung finden.

Es ist aber auch festzustellen, dass in vielen Kooperationsverfahren die beteiligten Bürgerinnen und Bürger eben doch nicht ausschließlich ihre eigenen Interessen verfolgen, sondern durchaus auch die Belange der in diesen Prozessen nicht vertretenen Gruppen berücksichtigen. „Forschungen belegen, dass die Instrumente direkter Demokratie und andere Formen der Bürgerbeteiligung fast ausschließlich von den ohnehin aktiven Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden; diese vertreten aber die inaktiven Bevölkerungsgruppen relativ gut mit“ (Witte, 2001, S. 16).

Darüber hinaus wurde die Erfahrung gemacht, dass die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppierungen von der Beteiligungsebene abhängig sein kann. Denn während auf der konzeptionellen und planerischen Ebene überwiegend VertreterInnen des ‚Bildungsbürgertums‘ mitarbeiten, beteiligen sich auf der Aktionsebene auch BürgerInnen aus anderen Gruppierungen, wie z.B. MigrantInnen (vgl. Kapitel 7.5).

Neben den bereits geschilderten wird in der Literatur eine Vielzahl weiterer Probleme, die mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern einhergehen, beschrieben:

Beteiligungs- probleme

Dietrich Fürst hält neue Beteiligungsstrukturen für nicht unproblematisch, weil sie

- „sich tendenziell demokratischer Kontrolle entziehen (Vor-entscheider-Strukturen‘),
- Machtverschiebungen auslösen können (‚Filz‘ und ‚Seilschaften‘),
- ‚organisierte Unverantwortlichkeit‘ erzeugen,

- selektiv arbeiten: nicht jeder Akteur kommt in die inneren Zirkel der Netzwerke, nicht jedes Thema kann bearbeitet werden (z.B. nur schlecht: konflikthaltige Themen), nicht alle denkbaren Lösungen werden behandelt (tendenziell ausgeklammert werden solche, die im Netzwerk nicht gewünschte Verteilungseffekte erwarten lassen)“ (Fürst, 2004, S. 4).

Die Flucht aus formalen Planungen und aus formalem Verwaltungshandeln führe zu Schwierigkeiten bzgl. der Verlässlichkeit der Ergebnisse und der Kontrollierbarkeit der Prozesse. Zugunsten eines „immer ungebundeneren Pragmatismus“ (Fürst, 2004) werde zunehmend von Planungszielen abgewichen. Darüber hinaus werde der Konsensorientierung Vorrang vor der fachlich besten Lösung gegeben.

Bettina Oppermann befürchtet, dass die ‚neuen Formen‘ einen Komplexitätszuwachs erzeugen, der weder von Planern und Projektsteuerern noch von Politikern und Bürgern zu verstehen und zu bewältigen sei (Oppermann, 2001, S. 12) und letztlich „zum Verlust der Innovationsfähigkeit des Planungs- und Umsetzungssystems selbst“ (Dörner, 2002) führe. Hierzu im Gegensatz steht die Auffassung von Ibert, nach der bei einem prozessualen Verständnis von Planung ergebnisoffene Kooperationsverfahren innovationsgenerierend sein können. Öffentliche Planung stoße allerdings, weil sie auf Konsensbildung und Mehrheitsentscheide angelegt sei, auf die Schwierigkeit, dass versucht werden müsse „jene Bedenken in den Prozess zu inkorporieren, die es im Interesse der Innovationserzeugung eigentlich zu überwinden gilt“ (Ibert, 2005, S. 601).

Thomas Rübke sieht die Gefahr, dass Bürgerengagement durch zu viele fachpolitische Fragestellungen zu zerfasern drohe. Deshalb müsse darauf geachtet werden, dass die zivilgesellschaftlichen Diskursarenen auch effizient gebündelt werden. „Es hat ja keinen Sinn, wenn es etwa einen Runden Tisch der Agenda 21 neben einem neu gegründeten lokalen Bündnis für Familien und vielleicht noch einem traditionellen Stadtteilarbeitskreis gibt und alle unterhalten sich über dasselbe Problem“ (Rübke, 2006, S. 7). Auch Horst Bossong befürchtet eine „neue Unübersichtlichkeit“ und eine überbordende öffentliche Diskutierfreudigkeit, „bei der schlussendlich die zahllosen Gremien, Planungswerkstätten, Stadtteilkonferenzen und dergleichen mehr nur noch völlig unkoordiniert neben- und teilweise gegeneinander arbeiten und die verantwortlichen Stellen bei jeder – endlich doch wohl zu treffenden – Sachentscheidung lahm legen“ (Bossong, 2001, S. 157).

Dem steht die Auffassung gegenüber, dass in Folge des „Sich-Einschaltens“ der Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse diese Prozesse für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Chancen

Bürgerbeteiligung wird also auch als Chance gesehen, die Entscheidungen kommunaler Gremien besser in die Öffentlichkeit zu vermitteln und die Entscheidungsträger damit zur Erläuterung ihrer Entscheidungen zu bewegen. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat in seiner Sitzung am 07.11.1995 dazu folgendes festgestellt:

„Sofern die Urwahl der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Möglichkeiten zum Panaschieren und Kumulieren bei den Kommunalwahlen, Einwohner- und Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide das bürgerschaftliche Engagement fördern, den Rat und die Verwaltung unter erhöhten Begründungszwang setzen und der Politikverdrossenheit entgegenwirken, sind sie zu begrüßen“ (Deutscher Städtetag, 2001, S. 3).

Gertrud Witte macht dies am praktischen Beispiel deutlich: „Ein Rat der weiß, dass Einwohner Tagesordnungspunkte von Ratssitzungen erzwingen und Bürger an seiner Stelle entscheiden können, wird die Bürger mehr beteiligen und besser informieren... Bürgerbeteiligung zwingt Ratsmitglieder und Experten in der Verwaltung, ihr Fachwissen in konkreten Situationen überprüfen zu lassen, es für veränderbar zu halten“ (Witte, 2001, S. 16).

In einer „Bürgergesellschaft“ wird durch Kooperation der verschiedenen Akteursgruppen jedoch nicht nur Transparenz erzeugt, sondern die Kooperation kann auch zu Synergieeffekten führen.

Synergien

Durch die Verlagerung von Aufgaben des Staates auf privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure kann sich ‚Mehrwert‘ ergeben. „Die Privatwirtschaft mobilisiert privates Kapital und trägt mit Managementkompetenzen zur kosten- und zeiteffizienten Umsetzung stadtentwicklungspolitisch relevanter Vorhaben bei. Zivilgesellschaftliche Akteure bringen komplementäres Wissen in Entscheidungsprozesse ein, womit ihre Mitwirkung die Planungsverfahren nicht nur demokratisiert, sondern zudem auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, darin problemadäquatere Ergebnisse zu erzielen“ (Einig et al., 2005, S. IV). So können zum einen kostengünstige Alternativen zur Erbringung kommunaler Aufgaben und zum anderen Akzeptanz und Verständnis für Veränderungen und Einschränkungen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung gefunden werden.

Fazit

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, wie sich die Idee der Beteiligung des Bürgers an der Lenkung des Staates nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland entwickelt hat. Insbesondere seit den 50er- und 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts hat sich ein grundlegender Wandel in der Staatsauffassung vollzogen: Anstelle des Obrigkeitsstaates ist die Dienstleistungsgesellschaft getreten, die sich derzeit in einer weiteren Transformation befindet. Aufgrund äußerer Rahmenbedingungen wie z.B. Globalisierung, demographischer Wandel und Strukturkrise der öffentlichen Hand zieht sich der Staat zunehmend aus der Erfüllung bisher von ihm geleisteter Aufgaben zurück und wendet sich der Koordination privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zu, die diese Aufgaben erbringen bzw. mitgestalten (sollen). Diese Entwicklung geht einher mit einer zunehmenden Partizipation der Bürgerinnen und Bürger - „Vater Staat“ wird zum „Partner Staat“. Die Gesellschaftsform, die sich bei konsequenter Ausformung dieses Ansatzes ergibt, wird als „Bürgergesellschaft“ oder Bürgerkommune“ bezeichnet, verschiedene Governance-Formen, wie z.B. ‚Urban-Governance‘, sind Zwischenschritte auf dem Weg dorthin.

Es wurde dargestellt, dass sich die Veränderungen, denen die Bürgerbeteiligung seit den 1950er Jahren unterworfen war, auch aus einer Veränderung gesellschaftlicher Werte herleiten. Die zunehmende Individualisierung hat Auswirkung auf die Werthaltigkeit des Gemeinwohls und die Wahrnehmung des Ehrenamts und führt zu einem grundsätzlich anderen Verständnis der Zusammenarbeit der Bürgerschaft mit Politik und Verwaltung. Der Bürger ist nicht mehr, wie bisher, der Empfänger einseitig gewährter Information in von der Politik und der Verwaltung gesteuerten Verfahren, sondern er wird zum Mitgestalter. Die Beteiligung der Bürger ist also kein von mit Machtverlustängsten besetzten Politikern verabreichtes Placebo, sondern es spricht vieles dafür, dass eine Entwicklung zur Bürgergesellschaft begonnen hat, die von einem grundsätzlich anderen Verständnis der Rolle des Bürgers in der Gesellschaft als bisher ausgeht.

Die Idee der Bürgergesellschaft wird mit vielfältigen Erwartungen befrachtet, tlw. auch überfrachtet - als ob sie quasi die „eierlegende Wollmilchsau des politischen Diskurses“ (Stolterfoht, 2005) sei. Gleichwohl bleibt nach einer Abwägung von Chancen und Risiken, die sich mit einer Entwicklung zur Bürgergesellschaft verbinden, festzustellen, dass „Bürgergesellschaft“ eine realistische Perspektive zur Bewältigung der derzeitigen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Probleme aufzeigen kann.

Wer, wie z.B. Hans-Detlef Horn, Ansätze zur Mitbestimmung von Bürgerinnen und Bürgern als „Plebisziteuphorie“ bemängelt, stellt die Fehlbarkeit plebiszitärer Demokratieelemente der Unfehlbarkeit der allenfalls in der Theorie lautereren, allein auf das Gemeinwohl abgestellten Repräsentativdemokratie gegenüber. Er spricht dem Volk die Fähigkeit ab, politisch gestalten zu können, und bleibt damit in einer politischen Haltung gefangen, die nicht geeignet ist, die Herausforderungen einer Gesellschaft zu bewältigen, die sich in einem evidenten demographischen, technischen und wirtschaftlichen Umbruch befindet.

Die Probleme der Zukunft werden, so Sigrid Meinhold-Henschel, nicht mit traditionellen Politikansätzen zu lösen sein. Die Herausforderungen, wie zunehmende Arbeitslosigkeit, Gegensätze zwischen armen und reichen, alten und jungen Menschen sowie solchen mit und ohne Migrationshintergrund müssen mit innovativen Ansätzen gelöst werden. In Anbetracht des Problemdrucks muss auch die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Individuum überprüft werden – und damit stellt sich die Frage nach den Partizipationsmöglichkeiten des Bürgers bei der Mitgestaltung des kommunalen Gemeinwesens (Meinhold-Henschel, 2005, S. 108).

Als aussichtsreichster und am ehesten konsensfähiger Lösungsansatz erscheint es, die traditionellen repräsentativen Entscheidungsstrukturen mit basisdemokratischen Ansätzen der Bürgerkommune zu verknüpfen. Dazu sollte den gewählten Vertretungen die inhaltliche Konzeptplanung und die organisatorische und verfahrensrechtliche Steuerung der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in

Form einer gerahmten und delegierten Entscheidungsfindung obliegen. So könnte ein Ausgleich für mögliche formelle Demokratie-defizite geschaffen werden, der zudem die Gemeinwohlverwirklichung verbessert und insgesamt zu einem höheren demokratischen Legitimationsniveau führt (vgl. Hill, 2005, S. 567 ff.).

Im Übrigen wird mit der Stärkung plebiszitärer Elemente keinesfalls an den Grundfesten der repräsentativen Demokratie gerüttelt. Wer sich aufmerksam - und frei von Scheu vor „Volksherrschaft“ - umschaute, wird feststellen, dass die Alltagsdemokratie in den deutschen Kommunen fest auf dem Boden des Repräsentativsystems steht.

„Die Bürger sollen und können in Freiheit und Eigenverantwortung in die künftige Entwicklung ihrer Kommune stärker einbezogen werden. Damit wird nicht das Prinzip der repräsentativen Demokratie aufgehoben, sondern um kooperative und direkte Elemente ergänzt und Demokratie wieder gestärkt und belebt“ (Bertelsmann-Stiftung, 2003b, S. 38).

Damit wird deutlich, dass eine Entwicklung in Richtung Bürgergesellschaft nicht zu einem Demokratieverlust führen wird, sondern vielmehr geeignet ist, den Bestand der repräsentativen Demokratie zu festigen:

„Die neuen Formen der Bürgerbeteiligung bilden weniger für die repräsentative Demokratie als vielmehr für das plebiszitäre Verständnis von Demokratie eine Herausforderung. Denn es kann sein, dass die Bürgerinnen und Bürger Plebiszite deshalb nicht für den Königsweg von politischer Beteiligung halten, weil ihnen Gegenargumente einleuchten, wie zum Beispiel, dass abstimmungsfähige Entscheidungen nur in der Ja-Nein-Form vorgegeben werden und damit für komplexere Sachverhalte untauglich sind. Vielleicht merken sie auch, dass derjenige, der die zur Abstimmung kommende Alternative formuliert, über mehr Macht verfügt als derjenige, der darüber letztendlich abstimmen darf. Auch wenn Bürgerinnen und Bürger dann solche Verfahren gering schätzen, müssen sie nicht zwangsläufig partizipationsmüde sein. Wenn sie dagegen wissen, dass sie effektiv zu Wort kommen und ihre Vorschläge gehört werden, steigt ihre Bereitschaft zur Partizipation“ (Detjen, 2000, S. 184).

Es wird für die Kommunen wichtig sein, so gut vorbereitet wie möglich dieser Bereitschaft zur Partizipation zu begegnen. Es empfiehlt sich daher, dass Städte und Gemeinden bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern eine aktive Rolle spielen:

„Man kann nicht mehr darauf warten, dass eine neue Generation schon mit dem Problem fertig wird, man muss sich auf neue Methoden der Problemlösung (...) einlassen“ (Fuchs, 2001, S. 8).

Die gleichzeitig mit der Entwicklung bürgergesellschaftlicher Strukturen wahrzunehmende Politik- und Parteienverdrossenheit ist dabei eine Hürde, die vermutlich nur auf der kommunalen Ebene genommen werden kann. Denn bürgerschaftliches Engagement findet fast ausschließlich auf kommunaler Ebene statt. Hier sind die

BürgerInnen engagiert in Vereinen, Initiativen und anderen Zusammenschlüssen. Selbst die Teilhabe an überregionalen Organisationen, wie z.B. Parteien, findet ihren Ausdruck überwiegend in den Ortsverbänden.

Die BürgerInnen tragen mit ihrem Engagement, sei es als Übungsleiter im Sportverein, als Feuerwehrfrau oder als ehrenamtlicher Mitarbeiter in der Gemeindebücherei, zur Aufrechterhaltung kommunaler, gemeinwohlorientierter Strukturen bei und sichern somit den Erhalt von Infrastrukturen, die letztendlich auch für die Lebensqualität vor Ort entscheidend sind.

Und auch die Politiker auf lokaler Ebene „haben in zunehmendem Maße gelernt, dass als Legitimation für ihr Handeln und ihre politische Zukunft die Wählerstimme allein nicht mehr ausreicht, sondern dass es auch um eine Akzeptanz in der Bevölkerung geht“ (Froessler, 2005, S. 8).

Die Chancen zu Veränderung ergeben sich auch und gerade in der städtebaulichen Planung: Der eigene Wohnort oder Stadtteil, das eigene Lebens- und Wohnumfeld ist den BürgerInnen am nächsten. Hier kennen sie sich aus, hier können sie direkt miteinander und mit den VertreterInnen der kommunalen Entscheidungsgremien kommunizieren. Der eigene Beitrag zum Gemeinwesen steigert das Kompetenzbewusstsein und das Selbstwertgefühl. Auch ist das Ergebnis kommunalen bürgerschaftlichen Engagements vor Ort ablesbar.

Im Übrigen ist die Möglichkeit zur Beteiligung an der Entwicklung des eigenen Umfeldes nirgendwo so stark ausgeprägt wie auf der kommunalen Ebene. Das gilt einerseits für die Ressourcenebene, denn in der Kommune ist der zeitliche und sonstige Aufwand für bürgerschaftliches Engagement am geringsten (und ermöglicht somit auch sozioökonomisch schwächeren Bevölkerungsgruppen die Teilnahme), und andererseits für die rechtlich-politische Ebene, denn die in den Kommunalverfassungen verankerten formellen Beteiligungsmöglichkeiten sind diejenigen, die am weitesten gehen, weil sie die direkte Einflussnahme der BürgerInnen ermöglichen.

Diese formellen Beteiligungsmöglichkeiten beziehen sich vor allem auf die städtebauliche Planung (Bauleitplanung) bzw. finden ihre Anwendung im täglichen Leben vielfach bei Maßnahmen der städtebaulichen Entwicklung.

Im folgenden Kapitel fokussiert sich die Betrachtung bürgerschaftlichen Engagements daher auf die städtebauliche Planung: Es werden die formellen und informellen Beteiligungsmöglichkeiten in der städtebaulichen Planung beschrieben und kritisch beurteilt.

3. Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung

Die Gesellschaft entwickelt sich, wie im vorigen Kapitel beschrieben, in Richtung einer Bürgergesellschaft. Das heißt, dass seitens des Staates die Forderung nach einem verstärkten Engagement

der BürgerInnen zunimmt, während auf der anderen Seite die BürgerInnen zunehmend erwarten, dass die von ihnen geforderte Übernahme bisher staatlicher erbrachter Leistungen einhergeht mit einer größeren Beteiligung bei Entscheidungen. Dies gilt in allen gesellschaftlichen Bereichen, folglich auch für das weite Feld von Stadtentwicklung und städtebaulicher Planung.

Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung lässt sich grundsätzlich in zwei Ausprägungen unterscheiden,

die **formelle** Bürgerbeteiligung und
die **informelle** Bürgerbeteiligung.

Die umfassendste formelle Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung ist, aus rechtssystematischen Gründen (die Zuständigkeit für das Bodenrecht liegt beim Bund), über Bundesrecht, nämlich das Baugesetzbuch, geregelt.

Eine weitere normative Form der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung ist in den Kommunalverfassungen der Länder verankert. Die dort festgelegten Beteiligungsverfahren, wie z.B. Anhörungen und Bürgerentscheide, beziehen sich allerdings auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und nicht nur auf den Bereich städtebaulicher Planungen.

Während die formelle Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung und Stadterneuerung unbestrittener Bestandteil täglicher stadtplanerischer Arbeit ist, haben die Bürgerbeteiligungsverfahren, die sich aus Landesrecht ergeben, in den meisten Bundesländern (so auch in Schleswig-Holstein) noch wenig Tradition. Dies gilt in gleichem Maße für die vielfältigen Formen informeller Beteiligungsverfahren. Sie werden daher in diesem Kapitel ausführlich beschrieben.

Ein besonderes Augenmerk wird auf die elektronische Bürgerbeteiligung gerichtet. Denn die e-Beteiligung wurde und wird wie kaum ein anderes Beteiligungsverfahren untersucht, fachlich begleitet und mit großen Erwartungen belegt.

Zudem werden, nach Betrachtung der einzelnen Verfahrensformen, die Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligungsverfahren aufgezeigt.

Zunächst wird jedoch, vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 geschilderten Entwicklung der Bürgerbeteiligung im Allgemeinen, die Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung im Besonderen, d.h. in der städtebaulichen Planung, geschildert.

3.1 Die Formelle Bürgerbeteiligung

3.1.1 Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung

Die formelle Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung hat ihren Ursprung im Bundesrecht. Kommunalrechtliche Vorschriften, die eine Beteiligung von BürgerInnen an städtebaulichen Planungen ermöglichen, kamen erst deutlich später hinzu.

Die bundesrechtlichen Regelungen waren ursprünglich in zwei thematische Felder, nämlich die Bauleitplanung und die Städtebauförderung, unterteilt und fanden ihren Niederschlag zunächst in zwei verschiedenen Gesetzen (Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz), die dann im Baugesetzbuch 1987 zusammengeführt wurden.

Bauleitplanung:

Die ersten bundesrepublikanischen Vorschriften zur Beteiligung von Bürgern an städtebaulichen Planungen finden sich im Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341 / 1960):

§ 2 Abs. 6 machte die öffentliche Auslegung der ausgearbeiteten Bauleitplanentwürfe für die Dauer eines Monats zur Pflicht. Während dieser Auslegungsfrist konnten Bedenken und Anregungen vorgebracht werden. Diese waren von der Gemeinde zu prüfen. Bei Vorlage der Bauleitpläne zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde waren die nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen. Darüber hinaus konnte gem. § 2 Abs. 8 „jedermann“ die Bauleitpläne, die Erläuterungsberichte und die Begründungen einsehen und über ihren Inhalt Auskunft verlangen.

BBauG 1960

Als eines der wesentlichen Ziele des BBauG wird in der Begründung zur Regierungsvorlage (BTDrucks. III/336 S. 57) herausgestellt:

„Die Sichtung, Zusammenfassung und Vereinfachung des Baurechtes im Interesse der Verwaltung, der Wirtschaft und der Staatsbürger“.

Die Einführung einer Bürgerbeteiligung war *keines* der wesentlichen Ziele des Gesetzgebers. Die in § 2 getroffenen Regelungen dienten also offensichtlich nicht der Beteiligung der Bürger im Sinne einer Teilhabe an der Planung, sondern waren auf die Interessen der planenden Verwaltung ausgerichtet. Der späte Zeitpunkt der „Beteiligung“, nämlich erst zu dem Zeitpunkt, an dem sich der Entwurf des Bauleitplanes bereits verfestigt hatte, und die für Außenstehende schwer verständliche Ausgestaltung des Planwerkes machten eine Einflussnahme des interessierten Bürgers auf die Planung kaum möglich. Walter Bielenberg (1995) kommt zu dem Schluss:

„Im Ergebnis wirkte sich das frühere Recht des Bundesbaugesetzes, wenn die Gemeinden nicht darüber hinaus gingen, dahin aus, dass die Bürger, in erster Linie die unmittelbar betroffenen Eigentümer, die individuelle Beschwerde nur in bezug auf ihr Grundstück vorbrachten und dass im Übrigen die Beteiligung vorwiegend der Information der planenden Verwaltung und nicht dem Bürger diente“ (Bielenberg, 1995, S. 99).

Mit der Einführung des Bundesbaugesetzes wandelte sich die städtebauliche Planung von einer „Auffangplanung“ zu einer „Entwicklungsplanung“ (Bielenberg, 1995, S. 100). Während die Auffangplanung eher passiv einen Rahmen für die natürliche (Stadt-) Entwicklung

bot, zielte die Entwicklungsplanung darauf ab, Entwicklungen nicht nur zu ermöglichen, sondern aktiv herbei zu führen und in den wirtschaftlichen und sozialen Kontext des gesamten (stadt-)räumlichen Gefüges einzubinden. Eine solch zukunftsgerichtete Planung machte eine intensive Auseinandersetzung mit den Zielen von Stadtentwicklung notwendig – und damit auch eine stärkere Einbindung des Bürgers.

BBauG 1976

Mit der BBauG-Novelle 1976 (Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18.08.1976, BGBl. I S. 2256) wurde das sogenannte „zweistufige Beteiligungsverfahren“ eingeführt.

Nach Absatz 2 des § 2a hatte die Gemeinde nun in der ersten Stufe die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen und „allgemein“ Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung (Anhörung) zu geben. Öffentliche Darlegung und Anhörung sollten „in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig“ erfolgen. Dabei sollten nicht nur die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung aufgezeigt werden, sondern (sofern es in Betracht kam) sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes.

In der zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens erfolgte – wie bisher- die öffentliche Auslegung des Planentwurfes für die Dauer von einem Monat (§ 2a Abs. 6), mit der Möglichkeit, während der Auslegungsfrist Bedenken und Anregungen vorbringen zu können. Mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung war ein entscheidender Schritt getan, um „Bürgerbeteiligung“ auch tatsächlich zu ermöglichen: Durch frühzeitige Information über die Planung und ihre möglichen Auswirkungen wurde der Bürger zunächst in den planungsrelevanten Inhalten auf den gleichen Kenntnisstand gesetzt, wie die planende Verwaltung. Er hatte Gelegenheit, sich zu äußern - und dies war die wichtigste Neuerung - noch vor Verfestigung der Planung Stellung zu nehmen.

Diese Möglichkeit der Beteiligung wurde jedoch in der Praxis wenig genutzt. Noch elf Jahre nach Einführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, nämlich 1987, schreibt Ulrich Battis in seinem Kommentar zum Baugesetzbuch:

“Die wechselvolle Entstehungsgeschichte der Vorschriften über die frühzeitige Bürgerbeteiligung veranschaulicht die zwischen hochgespannten Erwartungen und prinzipieller Ablehnung ausschlagende Einschätzung dieses noch nicht konsolidierten neuartigen Rechtsinstitutes (...).

Die Funktionen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und ihre verfassungsrechtliche Einordnung sind bis heute umstritten (...).

Die frühzeitige Bürgerbeteiligung und das Auslegungsverfahren erhöhen den Verwaltungsaufwand und verlängern das Planungsverfahren“ (Battis, 1987, S. 130 - 131).

BauGB 1987

Mit dem am 01.Juli 1987 in Kraft getretenen Baugesetzbuch vom 08.12.1986 (BGBl. I S. 2253) wurden Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz zusammen geführt. Der Regelungsinhalt bzgl. Bürgerbeteiligung wurde in modifizierter Form aus dem Bundesbaugesetz übernommen, gravierende inhaltliche Änderungen ergaben sich nicht.

Auch durch folgende Gesetze bzw. Gesetzesänderungen blieb das o.a. Verfahren der zweiphasigen Bürgerbeteiligung nahezu unverändert:

- Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz vom 28.04.1993 (BGBl. I S. 622),
- Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 vom 18.08.1997 (BGBl. I S.2081),
- Baugesetzbuch vom 27.08.1997 (BGBl. I S.2141) und
- Art. 12 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001 (BGBl. I S. 1950).

Änderungen

Das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.06.2004 (BGBl. I S. 1359) setzt die Regelungen des Europäischen Rates und des Parlaments aus dem Jahre 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und aus dem Jahre 2003 zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme in nationales Recht um.

EAG Bau 2004

Das Prinzip und die Verfahrensweise der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung ändern sich auch durch das EAG Bau substantziell nicht.

Mit dem Artikel 1 des „Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung von Städten“ vom 01.01.2007 (BGBl. I S. 3316) wurde der § 13a „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ neu in das Baugesetzbuch eingefügt. Danach ist für Bebauungspläne, die die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zum Inhalt haben, ein beschleunigtes Verfahren zulässig. Dies gilt allerdings nur, wenn in dem Bebauungsplan eine zulässige Grundfläche festgesetzt wird von

BauGB 2007

- weniger als 20.000 Quadratmeter oder
- 20.000 bis weniger als 70.000 Quadratmeter, wenn auf Grund einer überschlägigen Prüfung zu erwarten ist, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat.

In dem beschleunigten Verfahren gelten die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB. Das heißt, dass auf eine frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet und statt der öffentlichen Auslegung der Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben werden kann, „innerhalb angemessener Frist“ Stellung zu dem Bebauungsplanentwurf zu nehmen.

Diese Regelungen galten bisher ausschließlich für Bebauungspläne, die die „Grundzüge der Planung“ nicht berührten – und damit in der Regel für Vorhaben, die sich unproblematisch in die Umgebung einfügten. Mit dem neuen § 13a BauGB erfolgt jedoch ein gewisser Paradigmenwechsel: Nun kann auch für komplexe Vorhaben das vereinfachte Verfahren angewendet und damit dem Investitionsbedarf Vorrang vor der Bürgerbeteiligung eingeräumt werden. In der Drucksache, mit der dem Bundestag der Gesetzentwurf vorgelegt wurde, heißt es dazu: „Zentrales Anliegen des Gesetzes ist es daher, dass Planungsverfahren der Innenentwicklung beschleunigt durchgeführt werden können (...) Durch das vorgeschlagene Gesetz soll ein neues beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne eingeführt werden, die der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden dienen sowie dem hier bestehenden hohen Anpassungs- und Investitionsbedarf Rechnung tragen und damit einer nachhaltigen Stadtentwicklung entgegenkommen. Für solche Bebauungspläne der Innenentwicklung ist eine erhebliche Kürzung und Vereinfachung der Planungsverfahren und mehr Rechtssicherheit insbesondere durch eine konzentrierte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung vorgesehen“ (BT-Drucksache 16/2496, 2006, S. 1-2). Es ist schon bemerkenswert, dass hier implizit vermittelt wird, eine Beteiligung der Öffentlichkeit führe zu weniger Rechtssicherheit!

Städtebauförderung / Besonderes Städtebaurecht:

StBauFG 1971

Das Städtebauförderungsgesetz vom 27.07.1971 (BGBl. I, Nr. 72 S.1125) ging bzgl. Bürgerbeteiligung über die damals geltenden Bestimmungen des Bundesbaugesetzes weit hinaus.

- Gemäß § 1 Abs.4 S. 4 sollte den Betroffenen (insbesondere Eigentümern, Mietern und Pächtern) Gelegenheit gegeben werden, bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen mitzuwirken.
- Noch vor Einführung der zweiphasigen Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren wurde die frühzeitige Planungsbeteiligung durch § 9 Abs.1 StBauFG im Rahmen der Sanierung eingeführt: „Die Gemeinde soll mit den Eigentümern der im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke, soweit sie bekannt oder aus dem Grundbuch ersichtlich sind, den Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten oder mit deren Beauftragten möglichst frühzeitig die beabsichtigte Neugestaltung des Sanierungsgebietes und die Möglichkeiten ihrer Beteiligung an der Durchführung der Sanierung erörtern. Sie soll auch den Arbeitnehmern der Betriebe im Sanierungsgebiet Gelegenheit geben, sich zur Neugestaltung des Sanierungsgebietes zu äußern.“

In der Regierungsvorlage zum StBauFG (Drucksache VI/510 S. 6) sollte die Regelung des § 9 Abs. 1 zur Beteiligung auf eine „Erörterung mit den Eigentümern“ beschränkt bleiben, aber in der Ausschussberatung setzte sich die Auffassung durch, dass zur „Demokratisierung“ die frühzeitige Erörterung nicht nur mit den Grund-

stückseigentümern, sondern auch mit den Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten stattfinden solle. Auch der arbeitenden Bevölkerung, die im Sanierungsgebiet einen Dauerarbeitsplatz habe, sollte Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden (vgl. Baumeister/Baumeister, 1971, S. 45).

Offensichtlich ist der Gesetzgeber damals davon ausgegangen, dass Bauleitplanung als Verfahren für die Neugestaltung gemeindlicher Bereiche einen geringeren Bedarf an Bürgerbeteiligung habe, als Sanierungsverfahren im vorhandenen baulichen Umfeld:

„Die Anhörung von Sachverständigen bei der Ausschussberatung hat den Gesetzgeber veranlasst, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Sanierung nicht nur bauliche Neugestaltung bedeutet, sondern für die Betroffenen in vielen Fällen auch schwerwiegende Eingriffe in menschliche Lebensumstände, in Eigentums- und Wohnverhältnisse, wirtschaftliche Existenz und nachbarschaftliche Beziehungen zeitigt, die möglichst gemildert oder ausgeglichen werden müssen. Daraus ist die Notwendigkeit stärkerer Demokratisierung des Sanierungsvorgangs in einem möglichst frühen Stadium gefolgert worden u.a. durch Erörterung der Vorstellungen der Gemeinde mit den Betroffenen und die Aufnahme der Ergebnisse (Grundsätze für den Sozialplan) in den Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen“ (Baumeister / Baumeister, 1971, S. 30).

Wie bereits unter dem Abschnitt „Bauleitplanung“ dargestellt, hat das am 01. Juli 1987 in Kraft getretene Baugesetzbuch das vorherige Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz zusammengeführt. Im zweiten Kapitel des Baugesetzbuches sind unter der Überschrift „Besonderes Städtebaurecht“ in den §§ 136 – 191 die Vorschriften für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zusammengefasst.

BauGB 1987

§ 137 regelt die „Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen“:

„Die Sanierung soll mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden.“

Bei erster Betrachtung des § 137 fällt auf, dass zwar in der Überschrift von „Beteiligung und Mitwirkung“ die Rede ist, im Text selbst jedoch nur die Mitwirkung explizit erwähnt wird. Michael Krautzberger ist der Auffassung, dass die Beteiligung in der möglichst frühzeitigen Erörterung der beabsichtigten Planungen und Maßnahmen besteht. Die frühzeitige Beteiligung solle nicht nur als Mittel zur besseren Information der planenden Gemeinde über die Vorstellungen der Betroffenen dienen, sondern auch die Berücksichtigung abwägungs- und entscheidungserheblicher Belange der Betroffenen verbessern (vgl. Krautzberger, 1987, S. 1424). Diese Auffassung wird vom Autor jedoch nicht gänzlich geteilt, denn die Erfahrungen in der Praxis in einer Vielzahl von Sanierungsgebieten haben gezeigt, dass eine Beteiligung von Planungsbetroffenen eher im Sinne einer Information als im Sinne einer Teilhabe erfolgt(e).

EAG Bau 2004

In der derzeit geltenden Fassung des Baugesetzbuches ist die Formulierung des § 137 gegenüber der Fassung von 1987 unverändert.

In das Baugesetzbuch neu aufgenommen wurden die Teile „Stadtumbau“ mit den §§ 171 a-d und „Soziale Stadt“ mit dem § 171 e. Die Regelungen zum „Stadtumbau“ und zur „Sozialen Stadt“ enthalten auch Vorschriften zur Beteiligung der Betroffenen bzw. Beteiligten. Während zum „Stadtumbau“ auf die Regelungen der §§ 137 und 138 BauGB verwiesen wird, enthalten die Festsetzungen zur „Sozialen Stadt“ weiter gehende Vorschriften. In § 171e Abs. 4 wird festgelegt, dass Grundlage für den Beschluss, mit der die Gemeinde das Gebiet festlegt, in dem Maßnahmen durchgeführt werden sollen, ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger aufzustellendes Entwicklungskonzept zu sein hat. Bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die „Beteiligten“ (das sind die Betroffenen gem. § 137 BauGB und die öffentlichen Aufgabenträger gem. § 139 BauGB) in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden.

Mit den Regelungen zum „Stadtumbau“ und zur „Sozialen Stadt“ bzw. mit der Einführung der unter Beteiligung der Betroffenen erarbeiteten Entwicklungskonzepte wird das „sog. konzeptionelle, konsensuale Vorgehen“ (Söfker, 2004, S.36) in das Baugesetzbuch eingeführt. Ob damit eine Bürgerbeteiligung im Sinne von Teilhabe an der Planung erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

Förderrichtlinien

Ergänzend zu den Regelungen auf Bundesebene zur Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen gibt es in einzelnen Ländern Förderrichtlinien, die ihre Grundlage aus dem Bundesrecht herleiten und spezifische Vorschriften zur Bürgerbeteiligung festlegen.

Beispielhaft seien hier die nachfolgenden Regelungen aus Nordrhein-Westfalen erwähnt:

Förderrichtlinien Stadterneuerung Nordrhein-Westfalen:

„Zuwendungen dürfen nur bewilligt werden, wenn die Gemeinde eine den Maßnahmen angepasste Bürgerbeteiligung und – Information gewährleistet. Auf § 23 GO NW und § 3 BauGB sowie auf weitere Beteiligungsmöglichkeiten, die über das formale Beteiligungsverfahren hinausgehen, wird hingewiesen.“

(Ziffer 4.8 der „Förderrichtlinien Stadterneuerung“ des Landes NRW vom 30.01.1998)

Formelle Bürgerbeteiligung nach Länderrecht

Mit Ausnahme Baden-Württembergs gibt es die nach Landesrecht geregelten Instrumentarien „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ erst seit den 1990er-Jahren (vgl. Deppe, 2002, S. 1).

| Einführung von Bürgerbegehren/ -entscheiden in den Kommunalverfassungen der Länder | |
|--|------------------------|
| 1956 | Baden-Württemberg |
| 1990 | Schleswig-Holstein |
| 1990 | Sachsen-Anhalt |
| 1993 | Mecklenburg-Vorpommern |
| 1993 | Brandenburg |
| 1993 | Sachsen |
| 1993 | Thüringen |
| 1993 | Hessen |
| 1994 | Rheinland-Pfalz |
| 1994 | Nordrhein-Westfalen |
| 1994 | Bremen |
| 1995 | Bayern |
| 1996 | Niedersachsen |
| 1997 | Saarland |
| 1998 | Hamburg |

(Deppe, 2002, S. 1)

Die dann fast gleichzeitig einsetzende Einführung plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene führte dazu, dass die Kommunalverfassungen der Länder hinsichtlich der Bürgerbeteiligung im Wesentlichen übereinstimmen.

In der Kommunalverfassung Schleswig-Holsteins wurden Verfahren zur Bürgerbeteiligung in drei Schritten eingeführt:

1. 1977 die Vorschrift des § 16a (Unterrichtung; aktualisiert 1990),
2. 1990 die Vorschriften der §§ 16b – 16g und
3. 1995 die Vorschriften der §§ 47d – 47 f.

Wie Utz Schliesky (2003, Vor §§ 16a-16g, Rn 2) feststellt, lässt sich an diesen im Laufe von ca. zwanzig Jahren vorgenommenen Normierungen ein gewandeltes und sich weiter wandelndes Demokratie- und Verwaltungsverständnis des Gesetzgebers für die kommunale Ebene ablesen.

3.1.2 Verfahren der formellen Bürgerbeteiligung

Im Zusammenhang mit der Beschreibung der Entwicklung formeller Bürgerbeteiligungsverfahren wurden bereits die Verfahren nach Bundesrecht dargestellt und beschrieben. Es sind dies:

- Die frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB),
- die öffentliche Auslegung des Planentwurfes (§ 3 Abs. 2 BauGB) und

- die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen bei der Sanierung (§ 137 BauGB).

Die Verfahren der formellen Beteiligung nach Länderrecht werden nachfolgend am Beispiel der Kommunalverfassung des Landes Schleswig-Holstein exemplarisch dargestellt. In der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein i.d.F. vom 28.02.2003 (geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. März 2006, GVBl. S. 28) sind verschiedene Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten verankert.

Information

EinwohnerInnen haben gem. § 16c Abs. 1 Satz 1 das Recht, in öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu stellen. Dieses Recht wird durch die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, das allen BürgerInnen Frage- und Auskunftsrechte gegenüber Behörden einräumt, nicht überlagert.

Unterrichtung

Nach § 16a Abs. 1 sind die EinwohnerInnen von der Gemeinde über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung zu unterrichten; ihr Interesse an der Selbstverwaltung ist zu fördern. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde sollen die EinwohnerInnen gem. Abs. 2 möglichst frühzeitig über die Grundlagen, Ziele und Auswirkungen dieser Planungen und Vorhaben unterrichtet werden.

Zuständig für die Unterrichtung ist der Bürgermeister/die Bürgermeisterin bzw. die Verwaltung. In welcher Weise unterrichtet wird, steht in pflichtgemäßem Ermessen.

Klaus-Dieter Dehn (2003) äußert in seinem Kommentar zur Gemeindeordnung Zweifel, ob es einer gesetzlichen Regelung über die Unterrichtung der EinwohnerInnen tatsächlich bedürfe, denn in der Vergangenheit sei niemals eine mangelhafte Unterrichtungspraxis beklagt worden (Bracker / Dehn, 2003, S. 111). Dieser Einschätzung schließt sich der Autor nicht vollumfänglich an. In der Praxis wird nämlich durchaus immer wieder von EinwohnerInnen bemängelt, sie seien nicht ausreichend informiert worden. Häufig ist diese Kritik zwar objektiv nicht gerechtfertigt, sie ist aber ein Zeichen dafür, dass BürgerInnen sich subjektiv nicht beteiligt/einbezogen fühlen. Insofern geht die Intention des Ordnungsgebers in die richtige Richtung. Dass die Vorschrift keine Rechtsansprüche schafft, ist dabei unerheblich.

Anhörung

Die Gemeindevertretung kann beschließen, EinwohnerInnen, die von einem Gegenstand der Beratung betroffen sind, anzuhören (§ 16c Abs. 2 Satz 1), d.h., die Betroffenen können befragt werden und ihre Auffassungen darlegen - von der Beratung und Beschlussfassung sind sie allerdings ausgenommen. Sie haben zudem weder ein eigenes Rederecht, noch Anspruch auf Erwiderungen.

Eine ‚Betroffenheit‘ ist Voraussetzung für eine Anhörung. Worin diese besteht, kann nur im Einzelfall festgelegt werden; an diese Festlegung sollten jedoch keine zu strengen Maßstäbe angelegt werden.

Ob eine Anhörung erfolgt, wird durch einfachen Mehrheitsbeschluss der Gemeindevertretung entschieden.

Zur Erörterung wichtiger Angelegenheiten der Gemeinde muss gem. § 16 b Abs. 1 mindestens einmal im Jahr eine Einwohnerversammlung einberufen werden. Vorschläge und Anregungen aus der Versammlung sind in einer angemessenen Frist von den zuständigen Gremien der Gemeinde zu behandeln. Anders als beim Einwohnerantrag (§ 16f) schreibt diese Regelung nicht vor, dass die Gemeindevertretung ‚entscheidet‘. Bei wörtlicher Auslegung wäre also eine beschlusslose Diskussion über die von den EinwohnerInnen gemachten Vorschläge in der Gemeindevertretung ausreichend. Eine solche Verfahrensweise wäre aber weder bürgernah, noch geeignet, das Interesse an der Selbstverwaltung, so wie in § 16a Abs.1 vorgesehen, zu fördern. Dementsprechend wird i.d.R. über Vorschläge und Anregungen aus einer Einwohnerversammlung beraten und abgestimmt.

Erörterung

EinwohnerInnen haben das Recht, sich mit Vorschlägen und Anregungen (auch mit Beschwerden) an die Gemeindevertretung zu wenden. Sie können dies entweder in der Einwohnerfragestunde (§16c Abs.1 Satz 1) mündlich tun oder unter Berufung auf § 16 e schriftlich bzw. zur Niederschrift. Im letztgenannten Fall haben sie dann einen Anspruch darauf, dass sich die Gemeindevertretung mit der Angelegenheit beschäftigt und dass ihnen das Ergebnis der Beratung mitgeteilt wird.

Anregungen

Sonderfälle für formelle Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten finden sich im § 47: die Beiräte. Die GO-SH eröffnet die Möglichkeit, für Ortsteile oder für „gesellschaftlich bedeutsame Gruppen“ Beiräte zu schaffen. Diese Beiräte müssen durch Satzung verankert sein.

Beiräte

Der Ortsbeirat ist über alle wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsteil betreffen, zu unterrichten (§ 47c Abs. 1) und kann in diesen Angelegenheiten Anträge an die Gemeindevertretung stellen. Ihm können durch Hauptsatzung auch bestimmte Entscheidungen übertragen werden (§ 47c Abs. 2), jedoch nicht solche, die der Gemeindevertretung vorbehalten sind. Darüber hinaus kann die Gemeindevertretung eine Entscheidung im Einzelfall jederzeit an sich ziehen. Diese Umstände führen anscheinend dazu, dass von der Übertragungsmöglichkeit in der Praxis wenig Gebrauch gemacht wird (vgl. Dehn, 2003, S. 312).

Ortsbeirat

Sonstige Beiräte nach § 47 d sollen die Interessen bestimmter gesellschaftlich bedeutsamer Gruppen, wie z.B. Senioren, Jugendliche, Ausländer vertreten. Die sonstigen Beiräte sind mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet wie die Ortsbeiräte, jedoch mit einem wesentlichen Unterschied: Sie haben keine eigene Entscheidungsbezugnis.

Sonstige Beiräte

In vielen Gemeinde gibt es Senioren- und Jugendbeiräte, letztere insbesondere deshalb, weil nach § 47f die Gemeinde bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessenere Weise beteiligen muss.

Jugendbeiräte haben häufig mit dem Problem zu kämpfen, dass sie einerseits die eigene Klientel kaum zur Mitarbeit bewegen können, während andererseits ihr Engagement in der praktischen Arbeit der Gemeindevertretung kaum Berücksichtigung findet. Die von Dehn geäußerte Befürchtung „Beiräte dürfen insbesondere keine Alibifunktion haben“ (Dehn, 2003, S. 314) könnte vor allem auf Jugendbeiräte bezogen sein.

Andererseits ist es durchaus planerische Praxis, z.B. bei der Planung eines Spielplatzes Kinder zu beteiligen – dann jedoch die Kinder vor Ort bzw. die von der Planung betroffenen. Denn die persönliche Beteiligung ist sowohl aus demokratischer als auch aus planerischer Sicht der institutionellen Beteiligung vorzuziehen.

Einwohnerantrag

EinwohnerInnen, die mindestens 14 Jahre alt sind, können beantragen, dass die Gemeindevertretung (oder in bestimmten Fällen der entscheidungsbefugte Ausschuss) bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben berät und entscheidet (§ 16f Abs. 1). Für einen solchen Antrag sind allerdings eine Reihe von Anforderungen zu erfüllen: Er muss

- schriftlich eingereicht werden,
- ein bestimmtes Begehren sowie eine Begründung enthalten,
- bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten und
- von mindestens 5 % der EinwohnerInnen die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein.

Sofern die Kommunalaufsichtsbehörde über die Zulässigkeit des Antrags positiv bescheiden hat, hat die Gemeindevertretung (oder der entscheidungsbefugte Ausschuss) unverzüglich zu beraten und zu entscheiden.

Mit dem Einwohnerantrag kann also die Gemeindevertretung (oder der entscheidungsbefugte Ausschuss) gezwungen werden, sich mit einer bestimmten Selbstverwaltungsangelegenheit zu beschäftigen und diese zu entscheiden. Die kommunale Praxis zeigt jedoch, dass es für dieses rechtliche Instrumentarium keine bzw. nur eine geringe Notwendigkeit gibt. Denn einerseits entspricht es dem Selbstverständnis der Kommunalpolitik, sich mit (ernsthaften) Anliegen von EinwohnerInnen auch auseinander zu setzen, andererseits wenden sich EinwohnerInnen mit Ihren Gesuchen i.d.R. direkt an einzelne Gemeindevertreter oder Ausschussmitglieder, die dann das gewünschte Thema im zuständigen Gremium zur Sprache bringen. Zudem ist das viel nachhaltigere Instrument des Bürgerbegehrens mit nur wenig mehr an Aufwand (Quorum von 10 % statt 5 %) einsetzbar.

Bürgerentscheid

Die Regelungen des § 16g zum Bürgerbescheid wurden durch die Gesetzesnovelle vom 23.03.1990 eingeführt. Ein Bürgerentscheid kann auf zwei Wegen zustande kommen: entweder auf Initiative der Gemeindevertretung (§16g Abs.1) oder durch ein Bürgerbegehren (§16g Abs.3).

Mit der Einführung des Bürgerentscheids wurde tatsächlich ein Stück ‚Basisdemokratie‘ geschaffen, denn der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung bzw. des entscheidungsbefugten Ausschusses. Hier haben also die BürgerInnen direkten Anteil an der Entscheidungsfindung der Gemeinde.

Aus diesem Grund stellt der Ordnungsgeber eine Reihe von Anforderungen an ein Bürgerbegehren. Es muss u.a.

Bürgerbegehren

- schriftlich eingereicht werden,
- die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten,
- bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten und
- von mindestens 10 % der BürgerInnen unterzeichnet sein.

Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde. Wird das Bürgerbegehren zugelassen, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden.

Der Bürgerentscheid kommt zu einem positiven Ergebnis, wenn mindestens 20% der Stimmberechtigten die gestellte Frage mit „ja“ beantworten.

Ein Bürgerbegehren ist für eine Reihe von Angelegenheiten nicht zulässig, z.B. für

- die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, **(diese Regelung gilt nicht in Bayern)**
- die Haushaltssatzung,
- die Hauptsatzung,
- laufende Geschäfte der Verwaltung und
- die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.

Das Bürgerbegehren ist die nachhaltigste und direkteste Form der Bürgerbeteiligung. Noch vor ca. 15 Jahren war seine Verfassungsmäßigkeit umstritten. Es wurde behauptet, Bürgerbegehren würden dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie widersprechen. Diese Grundsatzdiskussion ist beendet, an der Verfassungsmäßigkeit bestehen keine Zweifel mehr. Rechtsstreitigkeiten beschäftigen sich allenfalls mit Fragen der Auslegung einzelner, konkreter Regelungen.

„Konnte der Bürgerentscheid zu Beginn des Jahres 1990 noch als exklusive baden-württembergische Errungenschaft gepriesen werden, so finden sich Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid jetzt in den Gemeindeordnungen aller 13 Flächenländer“ (Schliesky, 2003, §16g Rn 3).

Die „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie“ der Philipps-Universität Marburg (www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de) hat in ihrer Datenbank (die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt) für den Zeitraum zwischen 1975 und 2007 eine Anzahl von 3881 Bürgerbegehren erfasst (Stand 30.01.2007). Mit großem Abstand vor allen anderen Bundesländern wird für Bayern die höchste Anzahl von Bürgerbegehren festgestellt, nämlich mit 1.416 Bürgerbegehren ein Anteil von 36,49 %.

| Bundesland | Anzahl | Anteil |
|------------------------|--------|--------|
| Baden-Wuerttemberg | 349 | 8.99 |
| Bayern | 1416 | 36.49 |
| Berlin | 15 | 0.39 |
| Brandenburg | 192 | 4.95 |
| Bremen | 2 | 0.05 |
| Hamburg | 48 | 1.24 |
| Hessen | 262 | 6.75 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 89 | 2.29 |
| Niedersachsen | 131 | 3.38 |
| Nordrhein-Westfalen | 482 | 12.42 |
| Rheinland-Pfalz | 125 | 3.22 |
| Saarland | 10 | 0.26 |
| Sachsen | 215 | 5.54 |
| Sachsen-Anhalt | 218 | 5.62 |
| Schleswig-Holstein | 244 | 6.29 |
| Thüringen | 74 | 1.91 |
| | | |

(www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de, Zugriff: 30.01.2007)

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass Bayern, anders als die übrigen Länder, die Bauleitplanung von einem Bürgerbegehren nicht ausschließt. Nach § 18a der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 24.12.2002 (GVBl. S. 962) können in Bayern Bürgerentscheide in allen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde, mit Ausnahme von

- Angelegenheiten, die dem Bürgermeister obliegen,
- Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
- Rechtsverhältnis der Gemeinderatsmitglieder, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten und
- Haushaltssatzungen

durchgeführt werden. Entsprechend sind Bürgerbegehren über Bauleitplanverfahren bereits Bestandteil von Rechtssprechung ge-

worden (z.B. VGH Bayern, Beschluss vom 22.02.2003, 4 CE 2966/02: Bebauungsplan für ein Gewerbe- und Industriegebiet).

Bei den von der Forschungsstelle erfassten Bürgerbegehren geht es im Wesentlichen um öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (20,64 %), Verkehrsprojekte (14,69%) und Gebietsreformen (13,50 %). Circa 22% der Bürgerbegehren waren unzulässig. Rund 13 % der Bürgerbegehren scheiterten, rund 23,4% waren erfolgreich (Die noch fehlenden Prozentanteile verteilen sich auf die Kategorien „Nicht eingereicht“, „Neuer Beschluss“, „Kompromisse“, „Unecht gescheitert“ und „Unbekannt“, vgl. www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de, Zugriff 30.01.2007).

Aus der nachfolgenden Liste der „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie“ zu den „zehn zuletzt erfassten Begehren“ wird, auch wenn diese Liste nicht repräsentativ ist, schlaglichtartig die Bandbreite der Themen, mit denen sich Bürgerbegehren beschäftigen, deutlich. Zudem zeigt sie auch, dass gerade städtebauliche Themen immer wieder Anlass für kritische Auseinandersetzungen in der Bevölkerung geben (so auch bei Deppe, 2002, S. 90, wonach von 999 untersuchten Bürgerbegehren 239 in den Bereich „Stadtplanung“ fallen):

Die zehn zuletzt erfassten Begehren

| Name | Bundesland | Thema | aktueller Stand | Ergebnis |
|-------------------------|------------|---|----------------------------------|--|
| Bayerbach b Ergoldsbach | Bayern | Erhalt der "Alten Kegelbahn" | Verfahren abgeschlossen | BE nicht im Sinne des Begehrens |
| Adelzhausen | Bayern | Gegen Gewerbegebiet | Verfahren abgeschlossen | Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss |
| Heideck | Bayern | Höfener Läden am östlichen Ortsrand? | Verfahren abgeschlossen | BE nicht im Sinne des Begehrens |
| Isen | Bayern | Anschluss diverser Ortsteile an Kanalnetz | Unterschriftensammlung gestartet | Offen |
| Fürth, Bay | Bayern | Gegen eine Privatisierung der Stadtentwässerung | Verfahren abgeschlossen | Positiv erledigt durch neuen Gemeinderatsbeschluss |
| Baierbrunn, Isartal | Bayern | Schulhausneubau | Verfahren abgeschlossen | BE im Sinne des Begehrens |
| Bad Wiessee | Bayern | Gegen die Errichtung eines Supermarktes in Abwinkel | Verfahren abgeschlossen | BE im Sinne des Begehrens |
| Bad Tölz | Bayern | gegen Brunnen mit Knabenskulptur in der Marktstraße | Verfahren abgeschlossen | Unbekannt |
| Bad Reichenhall | Bayern | gegen Bau eines Golfplatzes | Verfahren abgeschlossen | BE im Sinne des Begehrens |
| Bad Neustadt a d Saale | Bayern | Gegen Parkhaus an der Roßmarktstraße | Verfahren abgeschlossen | BE nicht im Sinne des Begehrens |

(www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de, Zugriff: 30.01.2007)

An diesen Beispielen wird, betrachtet man die Rubrik „Thema“ und die darin häufig auftauchende Formulierung „gegen“, ein Problem deutlich, das mit der Durchführung von Bürgerbegehren verbunden ist: Die von BürgerInnen selbst getroffenen Entscheidungen weisen kaum eine gestalterische, fortschrittliche Dimension auf. Vielmehr fällt die überwiegende Zahl der Bürgerentscheide im Sinne einer bewahrenden Beibehaltung des status quo aus (vgl. Schliesky, 2003, Vor§§ 16a-16g, Rn 31).

Die kontroverse Diskussion um die Vor- und Nachteile von Bürgerbegehren, die auch als eine Diskussion „Repräsentative Demokratie vs. plebiszite Entscheidungsverfahren“ geführt wird (vgl. Detjen, 2000, S. 199 ff.), ist inhaltlich nahezu identisch mit der Diskussion um Vor- und Nachteile von Bürgerbeteiligungsverfahren. Deshalb wird an dieser Stelle dieser Aspekt nicht weiter vertieft, sondern auf Kapitel 4.2 verwiesen.

Gemeinde- Versammlung

Der Vollständigkeit halber soll hier auch die zwar am stärksten ausgeprägte, aufgrund gesetzlicher Vorgaben aber eher selten vorkommende Form von Bürgerbeteiligung aufgeführt werden: Die Gemeindeversammlung (§ 54).

In Gemeinden bis zu 70 EinwohnerInnen werden die Aufgaben der Gemeindevertretung von den BürgerInnen der Gemeinde vorgenommen, d.h. jeder Bürger und jede Bürgerin ab vollendetem 16. Lebensjahr entscheidet direkt über die Geschicke der Gemeinde. Im Jahre 1997 fielen 27 von 1131 Gemeinden in S-H unter diese Regelung.

Fazit

Formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung werden, soweit sie sich aus Bundesrecht herleiten, bereits seit 1960 angewandt. Aber auch die Verfahren nach Landesrecht sind in den meisten Bundesländern seit über einem Jahrzehnt im Einsatz und haben sich grundsätzlich bewährt.

Verfahren nach Bundesrecht

Der große Vorteil der Beteiligungsverfahren nach Bundesrecht liegt darin, dass sie sichere und gewohnte Instrumente sind, die sich grundsätzlich bewährt haben. Darüber hinaus ermöglichen sie es ‚Jedermann‘, sich zu beteiligen. Alle Interessenten, und nicht nur z.B. die Bewohner eines Plangebietes, haben die Möglichkeit, auf städtebauliche Planungen Einfluss zu nehmen.

Die Mitwirkung erlaubt allerdings keinen direkten Einfluss auf die Entscheidung, da diese - gemäß den Gemeindeordnungen der Länder - der Gemeindevertretung vorbehalten bleibt.

„Wenn deshalb Kritiker auch abwertend von ‚administrativ-initiiertes Partizipation‘ sprechen, so muss dem gleichwohl entgegengehalten werden, dass die Beteiligung keineswegs nur schmückendes Beiwerk ist. Denn ihre Verletzung kann zur Folge haben, dass die höhere Verwaltungsbehörde den Bauleitplan nicht genehmigt oder dass er keine Rechtswirkung erlangt“ (Detjen, 2000, S. 157).

Joachim Detjen (2000) kommt zu folgender Bewertung der formellen Beteiligung in der Bauleitplanung:

Die Partizipation sei hoch, da die Beteiligungsmöglichkeit prinzipiell jedermann offen stehe, die Transparenz sei aufgrund des Zwei-Phasen-Charakters des Verfahrens hoch und die Effizienz im Prinzip ebenfalls, denn da die Gemeinde sich mit den Anregungen auseinandersetzen müsse, hätten die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl, ernst genommen zu werden. Die Effizienz sei aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger allerdings niedrig, wenn die Anregungen keine Berücksichtigung fänden.

Soweit Erfahrungswerte vorlägen, sei die Praxis der vorgezogenen Beteiligung geprägt von der Bürgerversammlung. Sie sei für die Verwaltung relativ bequem, denn in ihrem Rahmen entwickle sich selten ein substanzieller Dialog zwischen Bürgerinnen sowie Bürgern und Verwaltung, der die Verwaltung über eine Darstellung ihrer Position hinaus dazu nötigen könnte, ihre Planungsvorlage inhaltlich zur Disposition zu stellen. „Darüber hinaus muss die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die sich an der Bauleitplanung beteiligen, als bescheiden veranschlagt werden. Schließlich lässt sich eine soziale Unausgewogenheit der sich beteiligenden Bürgerinnen und Bürger feststellen. Überwiegend engagieren sich artikulationsstarke, gebildete Mittelschichtangehörige bei Planungsverfahren. Wenn überhaupt jemand, vermögen nur sie der Verwaltung Paroli zu bieten. Je geringer die Ausbildung ist, desto größer ist die Neigung, sich blind der Fachkompetenz der Verwaltung anzuvertrauen“ (Detjen, 2000, S. 158).

Diese Bewertung gibt nach Einschätzung des Autors ein realistisches Spiegelbild des bundesdeutschen ‚Planungsalltags‘ wider und zeigt zugleich auf, dass die bewährten Instrumente der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung offensichtlich den gewandelten Anforderungen, die sich aus einer Entwicklung in Richtung ‚Bürgergesellschaft‘ ergeben, nicht mehr genügen.

Dies gilt in ähnlichem Maße für die in den Landesverfassungen verankerten Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten. Sie sind zwar vielfältig, werden aber in der Praxis (vgl. die Ausführungen zu Bürgerbegehren) - sowohl von Seiten der Bürgerschaft als auch seitens der Kommune - kaum genutzt.

Elemente der Bürgerbeteiligung wie Einwohnerantrag oder Beiräte sind aufgrund der formellen Voraussetzungen und der daraus resultierenden Schwerfälligkeit als Instrument der Beteiligung in (aktuellen) städtebaulichen Planungen praktisch ungeeignet.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stellen zwar nicht, wie Utz Schliesky postuliert, die „effektivste Form der bürgerschaftlichen Mitwirkung“ (Schliesky, 2003, Vor. §§ 16a-16g Rn 17), auf jeden Fall aber die nachhaltigste Form der Beteiligung von Bürgern an Entscheidungen der örtlichen Gemeinschaft dar. Denn Bürgerentscheide kommen einem Beschluss des wichtigsten und höchstrangigen gemeindlichen Gremiums, der Gemeindevertretung, gleich.

Verfahren nach Landsrecht

Eine Entscheidung, die von BürgerInnen getroffen worden ist, hat einen kaum zu überbietenden Legitimationswert. Gleichwohl sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid kaum als Instrument für die Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung geeignet. Denn in der Regel sind sie Ausdruck für das Fehlen oder das Scheitern integrativer Planungsansätze. Zudem sind sie im Allgemeinen in ihren Zielen konservativ im wörtlichen Sinne und stehen damit einer zukunftsgerichteten Planung bzw. Veränderung entgegen. Darüber hinaus ist die relativ geringe Anzahl durchgeführter Bürgerbegehren in den Bundesländern (mit Ausnahme Bayerns) ein Indiz dafür, dass dieses Instrument offensichtlich wenig geeignet ist, BürgerInnen an städtebaulichen Planungen zu beteiligen. Die Enquete-Kommission kommt zu dem Schluss, dass (mit Ausnahme Bayerns) „die Nutzung direktdemokratischer Verfahren durch die Bürger eine eher seltene Ausnahme geblieben ist“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 161).

Joachim Detjen (2000) stellt fest, dass die plebiszitären Möglichkeiten selbst bei intensiver Nutzung im Vergleich zu den Ratsbeschlüssen allenfalls eine minimale Rolle spielen. „Statistisch gesehen vergehen sehr viele Jahre, bevor es in einer Gemeinde zu einem Bürgerentscheid kommt. Man kann daher von einer zu vernachlässigenden Größenordnung sprechen. Deshalb wird auch die - theoretisch mögliche - Atomisierung der Kommunalpolitik kaum eintreten“ (Detjen, 2000, S. 205).

Bürgerbeteiligung muss sich also anderer als der in diesem Kapitel aufgezeigten Verfahren bedienen, wenn sie konstruktive, zukunftsgerichtete Ergebnisse haben und auf eine tatsächliche Kooperation der Planungsbeteiligten und –betroffenen ausgerichtet sein soll. Hier bieten sich informelle Beteiligungsverfahren an, die zwischenzeitlich in großer Vielzahl bestehen und zu deren Anwendung - zu meist in größeren Städten - Erfahrungswerte vorliegen. Daher werden im folgenden Abschnitt solche informelle Beteiligungsverfahren beschrieben, nachdem zunächst dargelegt wird, vor welchem gesellschaftlichen Hintergrund sich die informelle Bürgerbeteiligung entwickelt hat.

3.2 Die informelle Bürgerbeteiligung

3.2.1 Entwicklung der informellen Bürgerbeteiligung

In einem groben Abriss der geschichtlichen Entwicklung von Bürgerbeteiligung wurde bereits unter Abschnitt 2.1 dargestellt, dass bis in die 1950er Jahre eine eher elitenorientierte Politik, die ihre Legitimation aus Wahlen gewann, herrschte. Ab den 1960er Jahren wurde diese Politik grundlegend in Frage gestellt und eine weitergehende Demokratisierung der Gesellschaft und eine Teilhabe an Entscheidungsprozessen gefordert - und auch versprochen: Zu einer Art Meilenstein wurden die Worte aus der Regierungserklärung Willy Brandts vom 28.10.1969: „Wir wollen mehr Demokratie wagen. Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen

Bereichen unserer Gesellschaft werden eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein. Wir stehen nicht am Ende unserer Demokratie, wir fangen erst richtig an“ (zitiert nach Selle, 2005, S. 44). In dieser Aufbruchstimmung entstanden auch bis dato unkonventionelle Engagementformen, wie z.B. Bürgerinitiativen.

In der Stadt- und Raumplanung, die in den 60er und 70er Jahren geradezu aufblühte, wurden die Demokratisierungsbestrebungen aufgegriffen und fanden ihren Niederschlag nicht nur in der Arbeit von Planern (so wurden z.B. „Stadteilbüros“ eingerichtet), sondern auch im Bundesbau- und im Städtebauförderungsgesetz (siehe Abschnitt 3.1.1) In den 80er Jahren kamen weitere informelle Beteiligungsverfahren, wie z.B. „Zukunftswerkstätten“ und „Planungszellen“, hinzu.

Diese Entwicklung setzte sich in den folgenden Jahrzehnten fort:

„Unstrittig dürfte trotzdem sein, dass bereits seit Mitte der 1970er Jahre mehr Menschen in Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen als in den politischen Parteien aktiv wurden. Dieser Trend hat sich nicht umgekehrt, sondern wurde in den 1980er Jahren durch eine Scherenentwicklung von sinkendem bürgerschaftlichen Engagement in Parteien und wachsendem ‚unkonventionellen‘ Engagement noch verstärkt“ (Enquete-Kommission, 2002, S. 154).

Durch die „friedliche Revolution“ in der DDR erhielten neue politische Beteiligungsformen, wie z.B. „runde Tische“ nicht nur zeitweise großen Zulauf, sondern wurden zunehmend als Mittel bürgerschaftlichen Engagements ernst genommen. Die Erweiterung des Beteiligungsrepertoires fand in allen gesellschaftlichen Gebieten statt und war, insbesondere durch Agenda-21-Prozesse, vor allem in den Bereichen virulent, die sich mit der Umwelt und dem Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger beschäftigte. Dies waren vielfach Prozesse der Stadtmarketings und der Stadtentwicklung.

Durch die vielfach geprobte Praxis formeller Bürgerbeteiligung ist das Wissen der BürgerInnen um ihre Möglichkeiten der Einflussnahme auf Entscheidungen deutlich gestiegen. Andererseits war gerade die wenig auf Kooperation angelegte Verwaltungsroutine bei der ‚Abspulung‘ formeller Beteiligungsverfahren Anlass nicht nur für Kritik, sondern auch für die Forderung von BürgerInnen nach informellen, d.h. auf Kommunikation und Kooperation angelegte Beteiligungsverfahren.

„Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, da werde ‚Dienst nach Vorschrift‘ betrieben. So durchgeführt, oft zu spät angesetzt, ohne echte Alternativen, lieblos und in unverständlichem Planerdeutsch präsentiert, wirkten die Beteiligungsangebote vielfach kontraproduktiv und wurden zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung“ (Selle, 2005, S. 45).

Somit leisteten letztendlich die im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Formen „staatlich verordneter“ Bürgerbeteiligung einen Beitrag dazu, dass Bürgerinnen und Bürger selbstbewusst - und mit Erfolg - auf die Schaffung weiter gehender Möglichkeiten zur Einflussnahme auf (kommunal-)politische Entscheidungen gedrängt haben.

Daraufhin hat sich in den 1980er und 1990er Jahren die Stadt- und Regionalplanung intensiv mit den Möglichkeiten befasst, BürgerInnen möglichst umfassend in Planungsprozesse einzubeziehen. „Dies hat zu einer wesentlich größeren Akzeptanz und inhaltlichen Verbesserung von Planungsergebnissen geführt. Inzwischen fordern die Bürgerinnen und Bürger noch stärkere Partizipationsmöglichkeiten. Im Hinblick darauf sind sie auch bereit, mehr Verantwortung für ihre Lebensumwelt zu übernehmen. Mediation, Moderation und intermediäre Steuerungseinrichtungen haben sich als Steuerungsinstrumente der Stadtentwicklung etabliert“ (Positionspapier der Bauministerkonferenz zum II. Nationalen Städtebaukongress 10./11.05. 2004).

Stellenwert

Mit dem vermehrten Einsatz informeller Bürgerbeteiligungsverfahren ist auch ihr Stellenwert in der städtebaulichen Planung kontinuierlich gestiegen. Der Modellcharakter, der ihnen bis vor einigen Jahren noch anhaftete, hat sich zwischenzeitlich verflüchtigt. In vielen Städten ist ihre Anwendung heutzutage „Stand der Technik“, nicht für jede städtebauliche Planung – dazu ist der Aufwand zu groß – aber zumindest bei denjenigen Projekten, die aufgrund ihrer Bedeutung und/oder Komplexität den Einsatz dieses Instruments sinnvoll erscheinen lassen (siehe dazu auch Kapitel 7).

Die politischen Entscheidungsträger akzeptieren offensichtlich zunehmend, dass die vielfach geübten Planungsverfahren der Vergangenheit eine zeitgemäße, bürgerorientierte Ergänzung erhalten haben. Diese Akzeptanz wird sicherlich dadurch befördert, dass Bundesländer wie Schleswig-Holstein Förderinstrumentarien entwickelt haben, die mit dem „goldenen Zügel“ auf eine Anwendung informeller Beteiligungsverfahren hinwirken. Dieser Prozess wird voraussichtlich, auch aufgrund der Erfolgsgeschichte kooperativer Planverfahren, andauern. Daher sind diejenigen Kommunen, die bisher in der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren Zurückhaltung geübt haben, gut beraten, wenn sie sich über die verschiedenen Verfahren, ihre Handhabung und ihre Wirkungsmöglichkeiten informieren.

Im folgenden Kapitel werden verschiedene solcher Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt. Ziel dieser Aufstellung ist es, den „Instrumentenpool“ stichwortartig zu beschreiben und durch Hinweise auf Anwendungsbeispiele und Literatur die Möglichkeit zur eigenen vertieften Betrachtung zu geben. Der „Elektronischen Bürgerbeteiligung“ wird, über die Kurzbeschreibung im Instrumentenpool hinaus, im Anschluss ein eigenes Kapitel gewidmet, da diese Form der Bürgerbeteiligung im Zuge zunehmender Technisierung der Gesellschaft derzeit besondere Aufmerksamkeit der Medien und der Fachwelt genießt.

Zum Abschluss dieses Kapitels werden die Möglichkeiten und die Grenzen eines Einsatzes informeller Beteiligungsverfahren beschrieben und es wird aufgezeigt, welcher Stellenwert der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren in der städtebaulichen Planung derzeit zukommt.

3.2.2 Formen der informellen Bürgerbeteiligung

Die Darstellung der verschiedenen Formen bzw. Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung erfolgt unter der Prämisse, dass die Beschreibung eines Verfahrens nur die wichtigsten Informationen enthalten und nicht mehr als eine DIN-A4-Seite umfassen soll. Damit wird ein schneller und unkomplizierter Überblick über verschiedenste Verfahrensweisen ermöglicht, der Leserschaft werden jedoch Hinweise gegeben, wo sie vertiefende Informationen vorfindet.

Die Darstellung der einzelnen Verfahren ist wie folgt gegliedert:

- **Kurzbeschreibung:**
In einer knappen Zusammenfassung werden die Herkunft und die charakteristischen Merkmale des Verfahrens beschrieben.
- **Anwendungsbeispiel:**
Hinweise auf durchgeführte Verfahren ermöglichen die Auseinandersetzung mit konkreten Einzelbeispielen.
- **Weitere Informationen:**
Unter dieser Überschrift werden Hinweise sowohl auf weiterführende Literatur als auch Links zu Informationen über die angegebenen Anwendungsbeispiele angeboten.
- **Vor- und Nachteile:**
Die Darstellung der Vor- und Nachteile der einzelnen Verfahren erfolgt auf der Grundlage umfassender Literaturrecherche. Damit soll für denjenigen Personenkreis, der sich nicht in die Betrachtung einzelner Anwendungsbeispiele vertiefen will, die Auswahl ggf. erleichtert werden.

Die Darstellung zur „E-Beteiligung“, der unter Ziffer 3.3 ein eigenes Kapitel gewidmet ist, wurde in die folgende Zusammenstellung aufgenommen, um die informellen Beteiligungsverfahren im Zusammenhang möglichst vollständig aufzuzeigen. Zudem liegt der Schwerpunkt der Kurzdarstellung in der Übersicht über die verschiedenen Formen und Anwendungsbeispiele während in Kapitel 3.3 eine umfangreiche Erläuterung der Vor- und Nachteile dieser Beteiligungsform erfolgt.

Aktivierende Befragung

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Die Aktivierende Befragung geht zurück auf die Aktionsforschung („Action Research“) und ist darauf ausgerichtet, durch Befragung nicht nur Informationen zu gewinnen, sondern auch Veränderungsprozesse bei den Befragten in Gang zu setzen und zu begleiten.</p> <p>So werden z.B. offene Fragen gestellt mit dem Ziel, die Menschen zu aktivieren („Wie beurteilen Sie Ihr Wohngebiet, Haus? Was finden Sie gut, was weniger? Haben Sie Ideen, wie es hier besser werden könnte? Was könnten Sie selbst dazu tun?“ (Beer, 2003)).</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Chemnitz, Hutholz-Süd, 2002 2. Düren |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: Lehnert, 2003, Aktivierende Befragung – Chemnitz-Hutholz, in: Ley; Weitz, 2003, S. 69-70.</p> <p>Zu 2. und allgemein: Lüttringhaus; Richers, (Hg.): Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis, 2003.</p> <p>Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 61 – 64</p> <p>www.fo-co.info/aktivierende_befragung.htm (Zugriff: 03.04.2006)</p> |
| Vorteile: |
| <p>Die persönliche Ansprache durch bekannte Personen schafft Vertrauen.</p> <p>Es können auch Bevölkerungsgruppen erreicht werden, die sonst kaum am Planungsprozess teilnehmen würden</p> |
| Nachteile: |
| <p>Hoher zeitlicher Aufwand: Je nach Größe des Untersuchungsgebietes muss eine Vielzahl von Einzelgesprächen geführt werden, deren Auswertung weiteren Zeitaufwand erfordert.</p> <p>Um Frust der Befragten zu vermeiden, sind Folgeaktivitäten zwingende Voraussetzung.</p> |

Anwaltsplanung

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>In den USA entwickeltes Verfahren zur Beteiligung artikulations- und häufig auch einkommensschwacher Bevölkerungs-/Bewohnergruppen in Planungsprozessen. Sogenannte „Bürgeranwälte“ oder „Anwaltsplaner“ informieren und unterstützen die Bürger und artikulieren deren Interessen.</p> <p>Anwaltsplanung wird in der Regel stadtteilbezogen angewendet (siehe daher auch „Quartiersmanagement“) und insbesondere bei Stadtsanierungsverfahren eingesetzt.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Bürgerbeteiligung zur EXPO 2000 in Hannover 2. Bürgerbüro Stadtentwicklung Hannover |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: Joppke / Kuklinski: „Anwaltsplanung im Stadtteil – die Mühen erweiterter Bürgerbeteiligung zur Weltausstellung EXPO 2000“ in: Bühler, 1997, S. 123 -135.</p> <p>Zu 2.: www.bbs-hannover.de (Zugriff: 23.06.2005).</p> <p>Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 173 - 176; Detjen, 2000, S. 177 – 179</p> |
| Vorteile: |
| <p>Es werden Gruppen erreicht, die sonst kaum für Planungsprozesse zu interessieren sind.</p> <p>Das Verfahren ist angelegt auf eine langfristige Zusammenarbeit und bietet damit die Chance zum Aufbau einer hochwertigen Planungskultur.</p> |
| Nachteile: |
| <p>„Aufsuchende Arbeit“ erforderlich; ggf. Akzeptanzprobleme.</p> <p>Kosten entstehen nicht projektbezogen, sondern fallen über einen längeren Zeitraum an.</p> |

Arbeitsbuchmethode

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>„Aufsuchender Ansatz“ (Jasper et al., 2002) der Bürgerbeteiligung, in den 1970er Jahren von dem Norweger Johs Oraug entwickelt und insbesondere im skandinavischen Raum eingesetzt. Es handelt sich um eine Sonderform der „Aktivierenden Befragung“.</p> <p>In einem „Arbeitsbuch 1“ genannten Katalog werden die für die Planung relevanten Fragen zusammengefasst, die dann von Multiplikatoren, die im Planungsraum bekannt sind, an alle Bewohner persönlich verteilt und deren Antworten von den Multiplikatoren auch wieder eingesammelt werden. Die Antworten und Ergebnisse werden im „Arbeitsbuch 2“ veröffentlicht.</p> <p>In Arbeitsgruppen mit interessierten Bewohnern werden Vorschläge konkretisiert, mit Prioritäten versehen und mit relevanten Gruppen bzw. Experten abgestimmt. Die Ergebnisse werden im „Arbeitsbuch 3“ festgehalten und mit konkreten praktischen Vorschlägen versehen, die dann die Grundlage für politische Entscheidungen bilden sollen (vgl. Jasper et al., 2002).</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Kein deutsches Beispiel bekannt. In Norwegen wurden ca. 50 Verfahren durchgeführt (vgl. Reinert, 2003, S. 76).</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Adrian Reinert, 2003, S. 76-82 Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 63; Jasper et al., 2002, S. 18.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Die persönliche Ansprache durch bekannte Personen schafft Vertrauen. Es können auch Bevölkerungsgruppen erreicht werden, die sonst kaum am Planungsprozess teilnehmen würden</p> |
| Nachteile: |
| <p>Hoher zeitlicher Aufwand: Die Erarbeitung, Verteilung und Auswertung der Fragebögen, die Sitzungen der Arbeitsgruppen und die Dokumentation erfordert, abhängig von der Größe des Untersuchungsgebietes, mindestens mehrere Arbeitstage der mit der Durchführung beauftragten Personen. Um Frust der Befragten zu vermeiden, sind Folgeaktivitäten zwingende Voraussetzung.</p> |

Bürgerausstellung

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| Die Bürgerausstellung soll Einstellungen, Ziele und Motive von Interessengruppen, z.B. in einem Stadtquartier, offen legen, um hierüber in einen öffentlichen Dialog eintreten zu können. Dazu werden zunächst Interviews mit ausgewählten BürgerInnen geführt, die möglichst verschiedene Interessen(gruppen) vertreten sollten. Die Interviewpartner werden ebenso fotografiert, wie ihr (Wohn-)Umfeld bzw. wichtige Orte im Stadtquartier. Anschließend werden Fotos und Interviewausschnitte öffentlich ausgestellt. Zur Ausstellungseröffnung werden alle beteiligten Interessengruppen und die interessierte Öffentlichkeit eingeladen. Der Dialog beginnt mit der Ausstellung und wird durch weitere Beteiligungsverfahren erfasst (vgl. Schophaus, Diemel, 2003). |
| Anwendungsbeispiel: |
| Herzogenrath, Italien: Bacoli |
| Weitere Informationen: |
| Schophaus, Diemel, 2003, S. 83-88 |
| Vorteile: |
| Durch Visualisierung ergibt sich eine sehr niedrige Schwelle in der Ansprache beteiligter BürgerInnen. |
| Nachteile: |
| Bisher wenig erprobtes Verfahren, zu dem kaum Praxiserfahrungen vorliegen. Konkrete Planungen werden durch diese Methode kaum zu erreichen sein; es müssten weitere Beteiligungsverfahren eingesetzt werden. |

Bürgerforum

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Ein Bürgerforum wird i.d.R. von der planenden Verwaltung veranstaltet und dient einerseits der Information, andererseits der Artikulation bürgerschaftlicher Interessen in kommunalen Planungsprozessen.</p> <p>Im Gegensatz zu reinen Informationsveranstaltungen sind Foren auf eine Einflussnahme auf die zur Diskussion stehende Planung ausgerichtet.</p> <p>Foren können sich durch unterschiedliche Ebenen (z.B. Stadtteil oder Kommune) oder verschiedene Arbeitsformen (z.B. Einzelveranstaltung oder Veranstaltungsreihe) unterscheiden.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <ol style="list-style-type: none">1. „Braunschweiger Forum“ (Verein zur Förderung bürgernahe Stadtplanung)2. „Stadtforum Berlin“ |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: www.bs-forum.de (Zugriff: 23.06.2005).</p> <p>Zu 2.: www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/forum2020/ (Zugriff: 23.06.2005).</p> <p>Bischoff, Selle, Sinning, 205, S. 180 -183;</p> <p>Jasper et al., 2002, S. 18.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Foren ermöglichen eine umfassende Information und Transparenz.</p> <p>Geringer Aufwand.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Gefahr des Missbrauchs durch organisierte, dominante Interessengruppen; es werden i.d.R. nur bestimmte, interessierte Bevölkerungsgruppen erreicht.</p> |

Bürgerjury

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Dieses Verfahren wird angewendet, um in benachteiligten Quartieren</p> <ul style="list-style-type: none"> • die BewohnerInnen zu aktivieren, • das Quartiersmanagement zu unterstützen und • Infrastruktur- und Förderungsmaßnahmen auf die Wünsche und Notwendigkeiten der BewohnerInnen auszurichten <p>Nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Teilnehmer entscheiden über die Verwendung öffentlicher Gelder. Die Gruppe besteht aus ca. 15 – 30 Personen und setzt sich i.d.R. ausschließlich aus Anliegern des Quartiers zusammen. Aus der Bevölkerung werden Anträge für eine finanzielle Förderung eines Projektes eingereicht und entweder vom Antragsteller selbst oder vom Quartiersmanagement vorgestellt.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Berlin, im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ in insgesamt 17 Fällen; 2. Bremen Tenever |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: Baumann et al., 2004, S. 44. Zu 2.: Fuchs et al., 2002, S. 30-32.</p> |
| Vorteile: |
| <ul style="list-style-type: none"> • Repräsentativität der Beteiligung • Enger Bezug zum Wohn- und Lebensumfeld der Beteiligten • Große Selbstständigkeit bei den Entscheidungen <p>„Beachtenswert war dabei, wie sorgfältig i.d.R. die Juries mit dem Geld umgingen. Die Sinnhaftigkeit eines jeden Antrags wurde diskutiert, die angemeldeten Kosten überprüft und es wurden Verbindungen zur städtebaulichen und Versorgungssituation ebenso wie zur Geschichte des Stadtteils gezogen. Oftmals wurde von den Antragstellern eine Eigenbeteiligung eingefordert und zur Grundlage der Entscheidung gemacht“ (Baumann et al., 2004, S. 44).</p> |
| Nachteile: |
| <ul style="list-style-type: none"> • Nur in Zusammenhang mit Stadteilmanagement o.ä. anwendbar • Hoher Aufwand: Die Laufzeit einer Bürgerjury wird i.d.R. mehrere Monate betragen. Während dieser Zeit müssen Arbeitsgruppensitzungen vorbereitet, durchgeführt und nachbereitet werden. • Verknüpfung mit größerem Kontext kaum möglich • Enge Rahmenbedingungen |

Bürgerkonferenz

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Eine Bürgerkonferenz ist eine intensivere Ausformung des Bürgerforums, wird i.d.R. ebenfalls von der planenden Verwaltung veranstaltet und dient nicht nur der Information der BürgerInnen und der Artikulation bürgerschaftlicher Interessen in kommunalen Planungsprozessen, sondern bezieht die BürgerInnen sowohl in die Festlegung von Stadtentwicklungszielen als auch in den Prozess der Stadtentwicklungsplanung ein.</p> <p>In den Bürgerkonferenzen, werden Anregungen, die im Rahmen eines breit angelegten Brainstormings gesammelt wurden, anhand von Leitsätzen diskutiert. Die Konferenzen bestehen aus Gruppen mit ca. 20 – 30 Personen und werden von (zumeist externen) Moderatoren geleitet.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| „Visionen für Ingolstadt“, 2001 |
| Weitere Informationen: |
| <p>www2.ingolstadt.de/media/custom/465_2053_1.PDF (Zugriff: 23.06.2005) Treffer, 2002;</p> |
| Vorteile: |
| <p>Es wird ein breites Spektrum von Informationen und Meinungen zusammengetragen.</p> <p>Gut geeignet für komplexe städtebauliche Planungen, wie z.B. Stadtentwicklungskonzepte.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Hoher Aufwand: Abhängig von der Anzahl der Teilnehmenden müssen mehrere Moderatoren für mehrere Veranstaltungen eingesetzt werden. Entsprechend aufwändig ist die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung.</p> <p>Gefahr des Missbrauchs durch organisierte, dominante Interessengruppen; es werden i.d.R. nur bestimmte, interessierte Bevölkerungsgruppen erreicht</p> |

Charette

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Charette (frz.: Karren) bezeichnet eine Methode des gemeinsamen, offenen und öffentlichen Planens (der symbolische „Karren“ wird gemeinsam gezogen). Eine interdisziplinär besetzte Planungsgruppe entwickelt gemeinsam Planungen und Konzepte. In der Regel gibt es drei Phasen (vgl. Kegler, 2008):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Das Planungsgebiet wird erkundet (Rundfahrten, Spaziergänge) und die Öffentlichkeit an die einzelnen Themen der Planungsarbeit herangeführt. Außerdem wird eine ‚Lenkungsgruppe‘ aus den verschiedenen Akteursgruppen gebildet, die den gesamten Prozess begleitet und reflektiert. Ggf. werden erste „Mini-Charettes“ zu einzelnen Themen durchgeführt. 2. Die Haupt-Charette dauert 3 – 7 Tage. Dabei wird an einem „1. Tisch“ im Diskurs zu einzelnen Themen eine Planung erarbeitet, die dann am „2. Tisch“ von Fachleuten überprüft und mit Anregungen an den „1. Tisch“ zurückgegeben wird. Nach erneuter Diskussion am „2. Tisch“ werden die Ergebnisse am „3. Tisch“ in einen Masterplan eingearbeitet. Dieser wird dann, noch am gleichen Tag, öffentlich diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion fließen in die Planungsarbeit des nächsten Tages ein. So entsteht innerhalb mehrerer Tage ein sehr sorgfältig erarbeitetes und breit diskutiertes Planwerk. 3. In der dritten Phase wird der Masterplan konkretisiert, ausgearbeitet und, nach öffentlicher Beratung in den Ausschüssen, in seiner Endfassung beschlossen. |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Eggesin, (Umbau von Plattenbaugebieten), 2000 / 2001 Gräfenhainichen, Gladbeck, Merseburg, Sundern (vgl. Kegler, 2008, S. 23)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.charette.de (Zugriff: 19.07.2008). Kegler, 2008, S. 21-23 Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 144</p> |
| Vorteile: |
| <p>Es findet eine sehr intensive Auseinandersetzung mit dem Planungsgegenstand statt, die, im Idealfall, unter großer Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen geführt wird. Durch das gemeinsame Planen und Arbeiten ist eine Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Interessensgruppen möglich.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Das Verfahren ist aufwändig und insbesondere kostenintensiv. Zudem ist die Wirksamkeit bei nur geringer Beteiligung fraglich. Bei komplexen Planungsaufgaben zwingt die vorgesehene zeitliche Abfolge ggf. zu einer Verkürzung von Arbeitsschritten oder zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer.</p> |

Community Organizing

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Aus den USA stammender Ansatz zur Organisation von Stadtteilbewohnern, der über eine Planungsbeteiligung hinausgeht. Die Bewohner sollen befähigt werden, sich selbst zu organisieren und gemeinschaftlich zu handeln.</p> <p>Als Entwickler dieser Methode gilt der Sozialreformer Saul Alinsky (1909 – 1972), der sie erstmals 1939 in einem Slumviertel von Chicago umsetzte.</p> <p>Zur Wahrung der Unabhängigkeit werden staatliche Zuschüsse abgelehnt; ein „Sponsoring Comitee“ aus Kompetenz- und Entscheidungsträgern beschafft die materiellen und personellen Ressourcen. Anschließend werden in Einzelgesprächen vor Ort die Interessen und Bedürfnisse der Bewohner eruiert – sie sind Grundlage des weiteren Handelns.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Ein konkretes Anwendungsbeispiel im Bereich der städtebaulichen Planung in Deutschland ist nicht bekannt. Dies dürfte auch daran liegen, dass Community Organizing auf die Organisation von Macht und ‚Leadership‘ (zur Durchsetzung von Interessen) ausgerichtet ist und dass es verwandte Ansätze, wie z.B. Lokale Partnerschaften oder Anwaltsplanung, in Deutschland bereits gibt.</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.fo-co.info (Zugriff: 12.09.2007) Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 156 -158 Jasper et al., 2002, S. 19.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Sehr auf die Interessen der Bewohner orientierter Ansatz.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Der sehr durchsetzungs- und weniger prozessorientierte Ansatz schafft Konfliktpotenziale.</p> <p>Hoher Aufwand: Die zu führenden Einzelgespräche sind zeit- und personalintensiv; zudem ist das Verfahren auf eine längere (d.h. mindestens mehrwöchige) Laufzeit angelegt.</p> <p>Gefahr der Ausgrenzung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, Gefahr der „Losgelöstheit“ von übergeordneten Strategien</p> |

E-Beteiligung

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Es gibt folgende Formen der elektronischen Bürgerbeteiligung (nach Jasper et al., 2002):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. E-Mail, 2. Mailing Lists, 3. Diskussionsforen, 4. Chat, 5. Virtuelle Pläne und 6. Formulare. <p>Ablauf einer Bürgerbeteiligung am Beispiel Regionaler Flächennutzungsplan, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ab September 2004 wurde unter www.planung-verbindet.de (Zugriff: 23.06.2005) ein umfangreiches Informationsangebot frei geschaltet. 2. Die Diskussion startete am 25.10.2004 mit einer Pressekonferenz und einem Eröffnungsinterview mit dem Verbandsdirektor. 3. Das Fraunhofer-Institut hatte die Aufgabe, die Diskussion ergebnisorientiert zu moderieren. 4. Die registrierten TeilnehmerInnen (über 250) wurden über einen Newsletter ständig informiert. 5. Aus über 600 Beiträgen sind rund 250 Anregungen eingegangen. <p>Ergebnis des Dialogverfahrens ist eine übersichtliche Darstellung der von den TeilnehmerInnen erarbeiteten Anregungen sowie eine Rückmeldung des Planungsverbandes an die TeilnehmerInnen und die Öffentlichkeit.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>„Mauerdialog“, Planung und Vorbereitung des Wettbewerb für die Gedenkstätte Bernauer Str., Berlin, 2006, www.berlin.de/mauerdialog (Zugriff: 12.07.2007)</p> <p>Regionaler Flächennutzungsplan, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main, 2004, www.planung-verbindet.de (Zugriff: 23.06.2005);</p> <p>„Leitbild Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“, 2002, www.wachsende-stadt.de (Zugriff: 23.06.2005); Bremen Horn-Lehe, 2001; Esslingen, 2000;</p> <p>siehe auch www.zebralog.de (Zugriff: 12.07.2007)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Siehe folgendes Kapitel „Elektronische Bürgerbeteiligung“.</p> |
| Vorteile: |
| <p>„One-Stop-Participation“; bequem für die TeilnehmerInnen, gut als Informationsplattform und zur Vorbereitung anderer Beteiligungsverfahren</p> |
| Nachteile: |
| <p>Gefahr des „Zuviel“ an Information; Unkonkretheit, Unpersönlichkeit, Unverantwortlichkeit; das Medium Internet ist nicht jedermann zugänglich („Elitenbeteiligung“).</p> |

Kombinierte Verfahren

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| Gerade bei komplexen und langwierigen Planungsprozessen kann sich eine Kombination von verschiedenen Beteiligungsverfahren anbieten. Da die Kombinationsmöglichkeiten vielfältig sind, soll hier auf das nachstehende Beispiele verwiesen werden. |
| Anwendungsbeispiel: |
| Halle, „Planspiel Innenstadt“: „Dazu wurde mit dem Planspiel ein Verfahren erarbeitet, das verschiedene Beteiligungsmethoden und Kommunikationsinstrumente kombiniert. In erster Linie wurden dazu drei zentrale Module angewandt, die in einen Kontext und zeitliches Grundgerüst gesetzt wurde: Runde Tische, Arbeitskreise und Projektgruppen. Ergänzt wurden diese durch ein Bürgergutachten.“ (Wiese-von Ofen, 2002, S. 49) |
| Weitere Informationen: |
| Wiese-von Ofen, 2002 Bischoff, Selle, Sinning, 2005 |
| Vorteile: |
| Der Vorteil kombinierter Verfahren liegt in der Flexibilität der Anwendung verschiedener Methoden. |
| Nachteile: |
| Bei einer Kombination verschiedener Verfahren besteht die Gefahr unsachgemäßer Anwendung verfahrensspezifischer Methoden. Entweder muss die Moderation durch sehr erfahrenes Personal oder durch verschiedene Moderatoren (Kosten!) erfolgen. |

Konsensuskonferenz

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Die Konsensuskonferenz, in Dänemark entwickelt, ist die Zusammenkunft einer Gruppe aus ca. 15 Personen, die durch Öffentlichkeitsarbeit oder persönliche Ansprache gewonnen werden. Ihre Auswahl erfolgt unter der Maßgabe, dass möglichst viele Standpunkte, Interessen und soziale Gruppen berücksichtigt werden.</p> <p>Diese Gruppe erarbeitet, ähnlich wie das Bürgergutachten, nach Anhörung von Experten ausführliche Stellungnahmen. Dazu kommen die Mitglieder an ein oder zwei Wochenenden zusammen, um Informationen einzuholen, Fragestellungen zu entwickeln und zu befragende Experten auszuwählen.</p> <p>Die eigentliche Konferenz, zumeist an einem weiteren Wochenende, besteht dann in der öffentlichen Anhörung der Experten. Auf Grundlage der Anhörung erarbeitet die Gruppe Empfehlungen, die möglichst im Konsens getroffen werden sollen; Minderheitenvoten sind jedoch möglich. Das Ergebnis wird dokumentiert und nach Abschluss der Konferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Konsensuskonferenz Ulm, 2000. Konsensuskonferenz zur Gendiagnostik 2001 in Dresden (siehe www.buergerkonferenz.de , Zugriff: 23.06.2005)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Universität Kassel, Werkstatt für dialogische Planung (www.uni-kassel.de/fb6/agdialog/werkstatt/methoden/konsensuskonferenz.html) (Zugriff: 23.06.2005); Jasper et al., 2002, S. 20.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Breites Beteiligungs- und Meinungsspektrum.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Hoher Vorbereitungsaufwand, hohe Kosten. Kleinere Verfahren ca. 25.000 €, große Verfahren bis zu 250.000 € und 1 Jahr Dauer (BBR, 2005, S. 115).</p> |

Lokaler Dialog

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| Begonnen wird zumeist mit einer Bürgerversammlung, in der -unter Moderation- thematische Schwerpunkte festgelegt und entsprechende Arbeitsgruppen gebildet werden. Die Gruppen erarbeiten dann innerhalb einer vorgegebenen Frist unter qualifizierter Begleitung Vorschläge. Zur Einbindung von Bevölkerungsgruppen, die nicht in der Bürgersammlung vertreten waren, werden entsprechende Gespräche mit diesen Gruppen geführt. Die Arbeitsergebnisse werden zusammengetragen und auf einer weiteren Bürgerversammlung zur Diskussion gestellt. |
| Anwendungsbeispiel: |
| Nicht bekannt. |
| Weitere Informationen: |
| Jasper et al. 2002, S. 21. |
| Vorteile: |
| Mit anderen Verfahren, wie z.B. Zukunftswerkstatt oder Open-Space, kombinierbar. Gut geeignet für komplexe städtebauliche Planungen, wie z.B. Stadtentwicklungskonzepte. |
| Nachteile: |
| Hoher Aufwand: Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation sind zeit-, personal- und (insbesondere bei anzuratender, externer Moderation) entsprechend kostenintensiv. Die Laufzeit ist auf mindestens mehrere Wochen angelegt. Besonders qualifizierte Moderation notwendig. |

Mediation

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Mediation ist ein Konfliktlösungsverfahren, das eingesetzt wird, wenn sich (z.B. auch nach einem gescheiterten Beteiligungsverfahren) in einem konkreten Streitfall scheinbar unversöhnliche Positionen gegenüber stehen. Externe Mediatoren hören die Beteiligten an (genauer: sie hören Ihnen zu), klären und strukturieren die unterschiedlichen Interessenlagen und loten Handlungsspielräume für mögliche Problemlösungen aus. Dabei versuchen sie, Positionen in Interessen zu verwandeln. Denn Interessen sind verhandelbar, Positionen nicht. Die Mediatoren haben keine eigene Entscheidungsbefugnis, sondern bemühen sich, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln. Angestrebt wird eine Lösung, die von der Mehrheit getragen wird; ggf. kommt es zum Abschluss eines Vertrags, an den sich die Vertragsparteien selbst binden.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Bremen, Pauliner Marsch, www.pauliner-marsch.de (Zugriff: 24.06.2005) Hamburg-Messe (Feindt, Gessenharter, 2000); Flughafen Frankfurt, www.mediation-flughafen.de (Zugriff: 24.06.2005) Wien, Sanierung Yppenplatz + Wien, Flughafen (siehe Wiese-von Ofen, 2002, S. 41 - 42)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.bmev.de (Zugriff: 24.06.2005), Bundesverband Mediation e.V. Kooperative Planung und Mediation im Konfliktfall“, Institut für Städtebau, Berlin, 2001 Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 187 -190; Bodemann in: DASL, S.181; Jasper et al. 2002, S. 22; Heiss et al., 2005.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Das Mediationsverfahren vermeidet evtl. langwierige und kostenaufwändige Rechtstreitigkeiten (mit ggf. ungewissem Ausgang). Festgefahrene und blockierte Verfahren können wieder in Gang gesetzt werden.</p> |
| Nachteile: |
| <p>„Nulloption“ nicht möglich. Ergebnis ist stark von den Personen (Mediatoren) anhängig; wer verhandelt für die Interessengruppen? Kosten + Zeit: Beispiel Wien, Yppernplatz = 250.000,00 DM, 1 ½ Jahre Beispiel Wien, Flughafen = 400.000,00 DM, 1 ½ Jahre; Erfahrungswerte: Mediationsverfahren 25.000 – 100.000 €, Mediationssitzung 1.250 – 2.000 € (BBR, 2005, S. 113)</p> |

Open Space

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Mitte der 1980er Jahre von dem amerikanischen Organisationsentwickler Harrison Owen ‚entdeckte‘ Versammlungsform.</p> <p>Es gibt zu Beginn der offenen Veranstaltung kein festes Programm, dieses wird von den Beteiligten nach persönlichen Vorstellungen selbst zusammengestellt und in Gruppen, ggf. mit wechselnder Besetzung, behandelt.</p> <p>Die Arbeitsergebnisse der einzelnen Gruppen werden dokumentiert und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt. In einer Abschlussveranstaltung werden dann Maßnahmen und ggf. Prioritäten festgelegt.</p> <p>Einen ‚Moderator‘ im üblichen Sinne gibt es nicht – ein ‚Begleiter‘ führt zu Beginn der Veranstaltung in das Verfahren ein und hält sich ansonsten im Hintergrund. Die Teilnehmenden selbst entscheiden, an welchen Aufgaben und in welcher Form sie arbeiten wollen. ‚Empowerment‘, Selbstverantwortung und Selbstorganisation sind zentrale Merkmale von Open Space.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Tagung der „Stiftung MITARBEIT“ zum Thema „Einwohner(innen)beteiligung“ am 2.-4.09.2005 in Loccum, www.mitarbeit.de (Zugriff: 12.07.2007); Nürnberg-Südstadt (siehe: Bauer, 2003, S. 190).</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.openspace-online.com (Zugriff: 24.06.2005) Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 191–195; Baumann et al., 2004, S. 39; Jasper et al. 2002, S. 22.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Sehr offener Charakter; geeignet für verschiedene Gruppengrößen (insbesondere für Großgruppen) und –zusammensetzungen.</p> <p>„Wie Zukunftswerkstätten eignet sich Open Space insbesondere für Gruppen, die länger zusammenarbeiten, d.h. die Umsetzung der Ergebnisse gemeinsam sicherstellen können oder als Auftakt zu längeren Planungsprozessen“ (Jasper et al., 2002, S. 22).</p> <p>„In kurzer Zeit werden bei wenig Aufwand viele Ergebnisse produziert“ (Baumann et al., 2004, S. 39).</p> |
| Nachteile: |
| <p>Die Einbindung in ein übergeordnetes Konzept ist schwierig.</p> <p>Zu wenig zielgerichtet bzw. nicht geeignet für konkrete Vorhaben und eingegrenzte Fragestellungen.</p> <p>Kein Verfahren, um Konflikte zu lösen.</p> |

Participatory Rapid Appraisal (PRA)

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>PRA bedeutet frei übersetzt „Schnelle Erhebung mit Bürgerbeteiligung“ und bezeichnet eine Methode, bei der speziell geschulte InterviewerInnen durch Befragung von Zielgruppen innerhalb kurzer Zeit eine Fülle von Informationen und Daten sammeln. Wenn möglich, finden die Gespräche bei den zu Befragenden zu Hause statt („Küchentischgespräche“).</p> <p>Innerhalb von einer Woche werden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schulung der InterviewerInnen, • Auswahl der GesprächspartnerInnen für die Befragung, • Analyse der Gespräche und Aufarbeitung mittels Metaplan-Technik und • Präsentation der Ergebnisse <p>Nach Möglichkeit sollen ca. 40 Gespräche durchgeführt werden. Die Gesprächsergebnisse werden auf ca. 10 bis maximal 12 Karten protokolliert und nach vier Farben sortiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grüne Karten: Chancen, Möglichkeiten, Wünsche. • Gelbe Karten: Fragen, Probleme. • Blaue Karten: Vorschläge, konkrete Projektideen. • Rosa Karten: Verrückte Ideen (nach diesen wird ausdrücklich gefragt!). <p>Als Ergebnis der Gespräche liegen somit ca. 400 Karten vor (vgl. Ketelhodt, 2003, S. 232-234).</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| Perspektiven für ältere Menschen im Barkauer Land (Kreis Plön), 1999 |
| Weitere Informationen: |
| Ketelhodt, 2003, S. 232 – 241; Bischof et al., S. 158 ff. |
| Vorteile: |
| Innerhalb kurzer Zeit werden viele Informationen und Daten gewonnen. Das Verfahren ist gut geeignet, um einen abgelaufenen Prozess zu evaluieren. |
| Nachteile: |
| Kaum geeignet, um zu konkreten Planungsansätzen zu kommen. Hoher Personalaufwand, da jedes Gespräch jeweils von zwei InterviewerInnen geführt werden soll. Das Projekt lässt sich nicht zeitlich strecken. |

Perspektivenwerkstatt

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Im angelsächsischen Raum unter der Bezeichnung „Community Planning“ bekannt. Das Verfahren besteht im Wesentlichen aus zwei Phasen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In der offenen Werkstattphase entwickeln verschiedene Arbeitsgruppen unter moderierender Begleitung Vorschläge zu konkreten mit der Planung zusammenhängenden Fragestellungen. Durch den Einsatz verschiedener Techniken wird die Kreativität der Gruppen angeregt, mit dem Ziel zu neuartigen, aber umsetzbaren Lösungsvorschlägen zu gelangen. 2. In der Auswertungsphase wertet ein interdisziplinär besetztes Team die Ergebnisse der Gruppenarbeiten aus und erstellt auf dieser Grundlage einen Zielkatalog. Dieser wird kurzfristig nach Fertigstellung veröffentlicht und zur Diskussion gestellt. |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>1.: Essen Berliner Platz, 1999, + Burgplatz, 2000, 2.: München Freimann</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: Wiese-von Ofen, 2002, S. 27-29; + www.communio-essen.de/burgplatz (Zugriff: 24.06.2005) Zu 2.: www.freimann.com/perspektive/index.html (Zugriff: 24.06.2005); Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 143-147; Jasper et al. 2002, S. 22; Fuchs et al. 2002.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Gut für Großgruppen geeignet (in Essen über 1.000 TeilnehmerInnen). Während der Werkstattphase werden schnell Ergebnisse erzielt.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Aufwändige Vorbereitung: Sammeln und Zusammenstellen von Informationen, Durchführungsteam beauftragen, Voraussetzungen für die Werkstattphase schaffen, Öffentlichkeitsarbeit, Steuerungsgruppe. Hohe Kosten: kleine Verfahren ab ca. 50.000 €, große Verfahren bis ca. 250.000 €, häufig aber deutlich über 100.000 € (BBR, 2005, S.111); „Unter den Modellen der Bürgerbeteiligung im Vorfeld einer Planung ist dieses Modell eines Community-Planning-Verfahrens sicherlich das aufwendigste.“ (Wiese-von Ofen, 2002, S. 28) → Kosten in Essen: unterschiedliche Angaben, ca. 300.000,00 DM - 500.000,00 DM</p> |

„Planning for Real“

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| „Planning for Real“ wurde in den 1970er Jahren von dem Briten Tony Gibson (in Zusammenarbeit mit der ‚Neighbourhood Initiative Foundation‘) entwickelt und bezeichnet ein gemeinwesenorientiertes und stadtteilbezogenes Planungsverfahren. Ein transportables Modell des Stadtteils wird an vielen verschiedenen öffentlichen Orten gezeigt, um die Bewohner des Stadtteils miteinander ins Gespräch zu bringen. Verbesserungsvorschläge werden auf dem Modell markiert und in gemeinsamer Abstimmung mit Prioritäten versehen. Anschließend werden Arbeitsgruppen gebildet, die sich um die Umsetzung kümmern und Verantwortliche benennen. Ziel ist es, innerhalb kurzer Frist durch einfach umzusetzende Maßnahmen für Erfolge zu sorgen, die Eigeninitiative der Beteiligten zu fördern und damit die Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen bei der Gestaltung ihres Umfeldes zu verbessern. |
| Anwendungsbeispiel: |
| Revelaer Viereck, Berlin; www.ideenaufwurf.org (Zugriff: 14.03.2007) Kommunales Forum Wedding; www.tu-berlin.de (Zugriff: 14.03.2007) |
| Weitere Informationen: |
| www.planning-for-real.de (Zugriff: 14.03.2007) www.wegweiser-bürgergesellschaft.de (Zugriff: 14.03.2007) Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 135-138. |
| Vorteile: |
| Verbesserung der Kommunikation; Motivation; Schon nach kurzer Zeit werden Erfolge sichtbar. Gut einsetzbar für artikulationsschwache Bevölkerungsgruppen und für die Kommunikation mit Kindern und Jugendlichen. |
| Nachteile: |
| Es fehlt evtl. eine Verknüpfung zu übergeordneten Entwicklungskonzepten; der Stadtteil darf nicht zu groß sein. |

Planungswerkstatt

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Es gibt grundsätzlich zwei verschiedenen Formen der Planungswerkstatt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die ‚geschlossene‘ Form, an der ausschließlich Planer teilnehmen und 2. die ‚offene‘ Form, die allen Bewohnern/ Anliegern die Teilnahme ermöglicht. <p>Der Ablauf einer Planungswerkstatt bedarf der intensiven Vorbereitung; eine professionelle externe Moderation empfiehlt sich.</p> <p>Der Ablauf besteht aus folgenden Elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung der Rahmenbedingungen, ggf. Ortsbegehung, • Entwicklung thematischer Schwerpunkte, • Kreativitätsphase /Planungsskizzen, • Klärung von Widersprüchen / Verständnis schaffen / Konsenssuche, • Kompromiss- und Lösungsvorschläge, • Visualisierung / Konkretisierung durch Planer, • Präsentation und • Entscheidungsfindung im zuständigen kommunalen Gremium |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Frankfurt, Planungswerkstatt Dom-Römer, 2006, www.frankfurt.de (Zugriff: 14.03.2007); Erkrath, Konversion des ehemaligen Pose-Maree'-Geländes, 2005 (Bauwelt 4/2005, S. 6); www.planungswerkstatt-stresemannstraße.de (Zugriff: 14.03.2007); Gemeinde Grenzach-Wyhlen, Neubaugebietsplanung für das ehemalige Industriegebiet „Sernuss-Nord“, 2002, (Stadt und Gemeinde 12/2002, S. 507) Entwicklung Große Bergstraße, Hamburg, 2003;</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 177-179; Jasper et al. 2002, S. 23.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Häufig angewandtes Verfahren mit breiter Akzeptanz. Gutes Kosten-/Nutzen-Verhältnis. 1-tägige Werkstatt: ca. 2.500 – 3.000 € (ohne Dokumentation).</p> |
| Nachteile: |
| <p>Nicht beliebig wiederholbar.</p> |

Planungszelle

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Die „Planungszelle“ (bzw. das „Bürgergutachten“) wurde von dem Wuppertaler Soziologieprofessor Peter Dienel entwickelt.</p> <p>Die Planungszelle setzt auf eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bevölkerung. Mehrere Planungszellen mit jeweils ca. 25 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgern, die für ca. 1 Woche -gegen Entschädigung- von ihrer Arbeit freigestellt werden, arbeiten unter kompetenter Begleitung an einem (Planungs-)Thema. Die Informationen, die für die Arbeit der Gruppen notwendig sind, werden durch Anhörung von Interessengruppen und Experten gewonnen. Die Ergebnisse der Gruppenberatungen werden in einem Bürgergutachten zusammengefasst und den zuständigen politischen Gremien zur Beratung vorgelegt.</p> <p>Nach Bogumil wurden Planungszellen zwischen 1975 und 1996 15mal bei kommunalen Planungsvorhaben eingesetzt (Bogumil, 2001, S. 3).</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Diverse Verfahren in Solingen, z.B. „Börkhauser Feld“ (siehe Wiese-von Ofen, 2002, S. 34);</p> <p>Bürgergutachten zur Innenstadtgestaltung „Neuss – Innenstadt 2010“;</p> <p>Ründeroth, Ortsteil Engelskirchen: www.engelskirchen.de/buergergutachten.htm (Zugriff: 14.03.2007)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren“ an der Universität Wuppertal;</p> <p>Dienel, 2002; Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 129-134; Jasper et al., 2002, S. 18; Detjen, S. 179 – 182.</p> |
| Vorteile: |
| <p>In der Regel umfassende Arbeitsergebnisse und hohe Akzeptanz der Bürgergutachten:</p> <p>(„...stuft die Stadt Solingen diese Verfahren für bestimmte Planungsfälle (Grad der Konkretheit der Aufgabenstellung, Nähe der Verwirklichung, Umgang vorhandener Betroffenheit) positiv ein.“ Wiese-von Ofen, 2002, S. 35);</p> <p>„In allen bisherigen Anwendungsfällen haben sich die in das Verfahren Bürgergutachten / Planungszelle gesetzten Erwartungen weitgehend erfüllt. Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger zeigten sich motiviert und in der Lage, sich in kurzer Zeit auch in komplizierte Fragen einzuarbeiten und qualifiziert dazu Stellung zu nehmen. Ergebnisse von Bürgergutachten haben nachweislich politische Entscheidungen beeinflusst“ (Reinert, 1998, S. 124).</p> |
| Nachteile: |
| <p>Hohe Kosten; Erfahrungswert: pro Teilnehmer ca. 1.000 €, i.d.R. mindestens 4 Planungszellen à 25 Teilnehmer = 100.000 € (BBR, 2005, S. 112);</p> <p>„Wo viel Licht ist, ist auch viel Schatten. Dies gilt auch für das Verfahren Planungszelle. Seine Schwachstellen liegen in den hohen Kosten seiner Durchführung sowie der Exklusivität der Teilnehmer“ (Reinert, 1998, S. 125).</p> |

Quartiersmanagement

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Quartiersmanagement wird, häufig im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“, in Stadtteilen mit sozialen Problemen eingesetzt. Ziel ist es, insbesondere die Bewohner, aber auch andere Beteiligte, wie z.B. Wohnungsbaugesellschaften, für die Mitarbeit bei der Bewältigung sozialer Probleme zu gewinnen.</p> <p>Ausgangspunkt -und i.d.R. Voraussetzung für eine finanzielle Förderung- ist eine Bestandserhebung und ein Wohnraumversorgungskonzept. Üblicherweise werden die Bedürfnisse und Interessen der Bewohner bzw. Beteiligten durch Befragungen eruiert. Aus den Ergebnissen werden konkrete Projekte entwickelt, die vielfach Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung beinhalten.</p> <p>Voraussetzungen für den Erfolg eines Quartiersmanagements (nach Jasper et al.):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Möglichst viele müssen sich angesprochen fühlen. • Zeitnahe Resultate sollten belegen können, dass sich etwas tut. Hierfür sollten Verfügungsmittel bereit stehen. • Kontinuität und Dauerhaftigkeit. |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>1.: Dortmund-Nordstadt 2.: Bremen-Tenever 3.: Berlin-Lichtenberg</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: www.quartiersmanagement-nordstadt.de (Zugriff: 03.11.2006); Staubach in: Rö-sener, Selle, S. 197; Zu 2.: Fuchs et al., S 30 -32; Zu 3.: Jasper et al., 2004; www.soziale-stadt.de (Zugriff: 03.11.2006);</p> |
| Vorteile: |
| <p>Eine langfristige Zusammenarbeit ist möglich und kann zur Grundlage einer hochwertigen Planungskultur werden.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Wenn die Bewohner nicht aktiviert werden können, ist der Ansatz gescheitert; hohe Kosten.</p> |

Real Time Strategic Change

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Real Time Strategic Change (RTSC) wurde in den 1980er-Jahren von Kathleen Dannemiller u.a. in den USA entwickelt. Es ist ein Verfahren der Großgruppenarbeit, dessen Anwendungsschwerpunkt vor allem in der Wirtschaft liegt, das aber auch bei räumlichen Planungsaufgaben zum Einsatz kommt.</p> <p>Ziel ist es, bei allen Mitwirkenden Energien für einen Veränderungsprozess zu generieren. Dies soll erreicht werden durch einen grundlegenden Wandel der Wahrnehmung: Die Notwendigkeit der Veränderung soll erkannt und mit dieser Erkenntnis die Energie für die Umsetzung strategischer Ziele freigesetzt werden.</p> <p>50 – 2000 Teilnehmer kommen für zwei bis drei Tage zusammen und arbeiten in sogenannten „Max-mix-Gruppen“ aus 8-10 Personen, wobei in jeder Gruppe Repräsentanten aus allen Akteurs- bzw. Meinungsgruppen vertreten sein sollen. Einzelne Arbeitsschritte, die von allen Gruppen durchlaufen werden, können z.B. sein:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analyse: was macht Veränderungen notwendig? 2. Formulierung von Visionen und Zielen, 3. Entwicklung von Empfehlungen und 4. Operationalisierung der Empfehlungen |
| Anwendungsbeispiel: |
| Essen: Mittelstandsoffensive „move“ |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.all-in-one.de/werkzeuge/rtsc.htm (Zugriff: 14.03.2007)</p> <p>Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 151-155.</p> <p>Zur Bonsen, 2003: Real Time Strategic Change. Schneller Wandel mit großen Gruppen.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Für große Teilnehmerzahlen gut geeignet.</p> <p>Veränderungsprozesse können auf eine breite Basis gestellt werden.</p> <p>Verbesserung der Kommunikation und Motivation.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Hoher Aufwand: Das Verfahren muss sehr sorgfältig vorbereitet werden und stellt hohe Anforderungen an die Moderation. Abhängig von der Anzahl der Teilnehmenden ist der Einsatz mehrerer Moderatoren notwendig. Bei Einschaltung externer Moderatoren entstehen entsprechend hohe Kosten.</p> <p>Das Verfahren ist eher prozess- als ergebnisorientiert.</p> <p>Funktioniert nur, wenn die Leitungsebene von dem Prozess überzeugt ist und sich motivierend einbringt.</p> |

Runder Tisch

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Der Begriff wird für verschiedene Veranstaltungsformen verwandt, die das Ziel haben, Vertreter verschiedener Interessen miteinander, i.d.R. unter externer Moderation, ins Gespräch zu bringen und konkrete Problemstellungen bzw. Aufgaben konsensual zu lösen.</p> <p>Die Gruppengröße und -zusammensetzung bestimmt sich aus der möglichst gleichmäßigen Vertretung ausgewählter Interessen, wobei die für Gruppenarbeit zuträgliche Größe nicht überschritten werden sollte.</p> <p>Die Ergebnisse des Runden Tisches werden am Ende des Prozesses der Öffentlichkeit präsentiert.</p> <p>Das Verfahren ist der Mediation ähnlich, ist aber nicht auf die kurzfristige Lösung einer Konfliktsituation angelegt, sondern eher von umfassenderer Zielsetzung und längerer Dauer.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>1.: Bekanntestes Beispiel ist der „Zentrale Runde Tisch“ in den Zeiten der „Wende“;</p> <p>2.: Seit 1972 Münchner Forum e.V.;</p> <p>3.: Regensburg, 2000/2001, Standortsuche für ein Kulturzentrum.</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.uni-kassel.de/fb6/agdialog.html (Zugriff: 24.06.2005) Jasper et al. 2002;</p> <p>Zu 2.: www.muenchner-forum.de (Zugriff: 24.06.2005);</p> <p>Zu 3.: Fuchs et al., S. 33 -36; Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 183-186; Jasper et al., 2002, S. 23.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Eine langfristige Zusammenarbeit ist möglich und kann zur Grundlage einer hochwertigen Planungskultur werden.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Nicht für Großgruppen geeignet. Keine schnellen Ergebnisse. Ggf. hohe Kosten (Regensburg ca. 250.000,00 DM).</p> |

Wertschätzende Befragung

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Ende der 1980er Jahre von David Cooperrider und Suresh Srivastva als „Appriiative Inquiry“ ‚entdeckte‘ Versammlungsform.</p> <p>Anhand von vorbereiteten Fragen werden zu Beginn in „wertschätzenden Befragungen“ (Zweier-Interviews) positive Qualitäten der städtischen Umwelt herausgearbeitet. Ebenso wie bei der Open-Space-Methode wird viel Wert gelegt auf konstruktive Diskussion. Das Positive wird als wesentliche Triebkraft für zukünftiges Handeln angesehen („Sonnenblumeneffekt“).</p> <p>Der Prozess umfasst im Wesentlichen vier Phasen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Erkunden: positive Eindrücke sammeln. 2. Visionieren: Zukunftsszenarien entwickeln. 3. Gestalten: Mögliche Maßnahmen formulieren. 4. Konkretisieren: Umsetzungsschritte erarbeiten. |
| Anwendungsbeispiel: |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Kreis Neumarkt: Trends und Herausforderungen für die Gemeindeentwicklung, 2003. 2. Lindau-Zech, 2002 |
| Weitere Informationen: |
| <p>Zu 1.: Rösener, Selle, 2005, S. 238-239. Zu 2.: Faller et al., S. 33 www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Methoden/kuklinski-maleh/appreciative_inquiry.htm (Zugriff: 24.06.2005) Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 148-149 Bruck, 2003, S. 51-70</p> |
| Vorteile: |
| <p>Sehr offener Charakter, geeignet für verschiedene Gruppengrößen auch für Großgruppen. Gut geeignet für strategische Entwicklungs- oder Veränderungsvorhaben und für die Stadtteilarbeit.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Wenig geeignet, um konkrete Planungen, wie z.B. Gestaltungsplanungen, zu entwickeln.</p> |

World Café

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Die Idee zum World Cafe wurde 1995 in den USA von Juanita Brown und David Isaacs entwickelt. Mit dieser Methode kann in großen Gruppen offen und mit dem Ziel diskutiert werden, andere Sichtweisen kennen zu lernen und zu verstehen.</p> <p>Ähnlich wie in einem Café werden in einem Raum mehrere Tische verteilt, an denen jeweils 3 – 6 Personen Platz nehmen und eine Gruppe bilden. Auf den Tischen liegen Papiertischdecken, Stifte, eine Karte mit Arbeitsregeln („Café-Etikette“) und eine Art „Speisekarte“, auf der z.B. Arbeitsfragen formuliert sind oder mit der Inputmaterial zur Verfügung gestellt wird.</p> <p>Die Teilnehmer schreiben ihre Gedanken und Meinungen direkt auf die Tischdecken oder auf ein darüber gelegtes Papier. Nach einer vorher festgelegten Zeit (z.B. 30 Minuten) verlassen alle bis auf einen, den „Gastgeber“, den Tisch und lassen sich an anderen Tischen nieder. Der „Gastgeber“ gibt der neuen Gruppe einen kurzen Überblick über die bisherigen Ergebnisse, auf deren Grundlage dann weiter gearbeitet wird. Die Anzahl der Tischwechsel ist nicht vorgegeben, sondern vom Thema und der Motivation der Teilnehmer abhängig.</p> <p>Im Plenum werden die Ergebnisse vom Moderator zusammengefasst und präsentiert.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>Saulheim, 2007, zum Thema „Lokaler Klimaschutz“.</p> <p>Gemeinde Mertzig, Luxemburg, 2007, zur Erstellung eines Gemeindeentwicklungsplans.</p> <p>Auftaktveranstaltung zur „Europäischen Bürgerkonferenz“, 2006, www.europaeische-buergerkonferenzen.de (Zugriff: 14.07.2007)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.theworldcafe.com (Zugriff: 14.07.2007)</p> <p>www.org-portal.org/portal/artikel_format_drucken.php?id=372&kpt=0 (Zugriff: 14.07.2007)</p> <p>www.moderatio.de/lexikon/world-cafe.pdf (Zugriff: 14.07.2007)</p> |
| Vorteile: |
| <p>Sehr offener Charakter; geeignet für verschiedene Gruppengrößen (insbesondere für Großgruppen) und –zusammensetzungen.</p> <p>Gut geeignet, um Kommunikationsstrukturen zu gründen oder zu verbessern.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Relativ hoher Aufwand.</p> <p>Zu wenig zielgerichtet bzw. wenig geeignet für konkrete Vorhaben und eingegrenzte Fragestellungen.</p> |

Zukunftskonferenz

| |
|--|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>Die Zukunftskonferenz (auch „Future Search“) wurde Anfang der 1980er Jahre von Sandra Janoff und Marvin Weisbord entwickelt. Ziel der Zukunftskonferenz ist es vor allem, Gemeinsamkeiten der Teilnehmer heraus zu arbeiten und das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken. Dahinter steht die Idee, dass dadurch die Bereitschaft zu einem auf das gleiche gemeinsame Ziel gerichtete Handeln gefördert wird.</p> <p>Der Ablauf besteht aus fünf Phasen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rückblick in die Vergangenheit 2. Bewertung der gegenwärtigen Situation 3. Entwicklung von Visionen 4. Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten 5. Planung von konkreten Maßnahmen <p>I.d.R. nehmen 50 – 70 Personen teil, die möglichst aus allen mit dem Thema befassten Interessengruppen stammen sollten. Nach anfänglicher Zusammenarbeit in Kleingruppen werden diese systematisch durchmischt, um vorhandene Interessensstrukturen zugunsten eines Gemeinschaftsgefühls aufzulösen. Zwischengeschaltet finden Plenumsitzungen statt, die dem Zusammentragen von Ergebnissen und der Konsensfindung dienen.</p> |
| Anwendungsbeispiel: |
| <p>CIVITAS-Zukunftskonferenz der Bertelsmann-Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de (Zugriff: 14.07.2007); „Zukunftsforum Ludwigshafen 2020“; Zukunftskonferenz Hamburg-Wilhelmsburg: www.forumwilhelmsburg.de/zukunftskonferenz/sicher.htm (Zugriff: 14.07.2007)</p> |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.wegweiser-buergergesellschaft/politische teilhabe/modelle methoden/beispiele/zukunftskonferenz.php (Zugriff: 14.07.2007) Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 147-150; Jasper et al., 2002, S. 23.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Die Herangehensweise ist sehr offen und darauf angelegt, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und die Bereitschaft zu erneuerndem Handel zu erzeugen. Dies kann gute Voraussetzungen schaffen für langfristige konstruktive Zusammenarbeit.</p> |
| Nachteile: |
| <p>Zumeist sind mehrtägige Veranstaltungen erforderlich. Kostendimension: 25.000 - 40.000 € (BBR, 2005, S. 115)</p> |

Zukunftswerkstatt

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p>1964 von Robert Jungk entwickelt als „Instrument zur Erfindung sozialer Zukünfte“ unter dem Motto „Zukunft geschieht nicht, sie wird gemacht“.</p> <p>Das klassische Konzept geht nach drei aufeinander folgenden Phasen vor:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kritikphase 2. Phantasiephase 3. Verwirklichungsphase <p>(nach Baumann et al., 2004)</p> <p>In einer Zukunftswerkstatt werden üblicherweise -von einem Moderator begleitete - Gruppen mit ca. 25 freiwilligen Personen gebildet, in denen jeder zu Wort kommen können soll.</p> <p>In der Praxis wurde das Verfahren in folgendes Ablaufschema weiterentwickelt (nach Ködelpeter, 2003):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorbereitungsphase 2. Einstiegs- und Orientierungsphase 3. Wahrnehmungsphase 4. Phantasiephase 5. Umsetzungsphase 6. Reflektion 7. Permanente Werkstatt |
| Anwendungsbeispiel: |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Braunschweiger Forum, Zukunftswerkstatt vom 12.03.2005, www.bs-forum.de (Zugriff: 14.07.2007) 2. Leipzig-Grünau, (siehe Wiese-von Ofen, 2002, S. 45) |
| Weitere Informationen: |
| <p>www.netzwerk-zukunft.de (Zugriff: 14.07.2007)</p> <p>www.ZWnetz.de (Zugriff: 14.07.2007)</p> <p>Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 138-142; Baumann et al., 2004; Jasper et al., 2002, S. 24.</p> |
| Vorteile: |
| <p>Breit gefächerte Einsatzmöglichkeiten. Überschaubarer Aufwand: „Wenige zehntausend Euro“(BBR, 2005, S. 114).</p> |
| Nachteile: |
| <p>Stellt hohe Ansprüche an die Moderation. Nach der „reinen Lehre“ ist nicht eine Veranstaltung ausreichend, sondern die Arbeit ist ausgerichtet auf Gruppen, die länger zusammenarbeiten.</p> |

Weitere Verfahren

| |
|---|
| Kurzbeschreibung: |
| <p><u>Aktion Ortsidee:</u></p> <p>Eine Beteiligungsform, die im Rahmen der Dorfentwicklung entstand. Entscheidend für das Vorgehen und die Ergebnisse sind die Ideen der Bürgerinnen und Bürger und ihr Engagement. Sie sind die „Experten vor Ort“, die ihre spezifischen Kenntnisse einbringen und zur Gestaltung ihrer Umwelt beitragen.</p> |
| Kurzbeschreibung: |
| <p><u>„Aufsuchende Arbeit“:</u></p> <p>Hausbesuche: Quartiersmanager gehen durch ein Haus, stellen sich jedem Haushalt vor, stellen persönlichen Kontakt her, informieren und laden die Bewohnerschaft zur Mitarbeit ein → sehr zeitaufwändig. (siehe: Beer, 2003)</p> |
| Kurzbeschreibung: |
| <p><u>Bürgerpanel:</u></p> <p>Ein Bürgerpanel besteht im Wesentlichen aus einer regelmäßigen, das heißt ca. 3 – 4 mal jährlich stattfindenden, Befragung von BürgerInnen. Die Ergebnisse der Befragungen werden zeitnah an die Verfahrensbeteiligten rückgekoppelt. (siehe: Daramus, Klages, Masser, 2003, S. 83-89)</p> |
| Kurzbeschreibung: |
| <p><u>Straßenmodell:</u></p> <p>Es wird ein gegenständliches Modell einer Straße im Maßstab 1:25 gebaut. Alle Elemente des Modells (Fassaden, Möblierung, Bepflanzung etc.) sind beweglich. Mit dem Modell werden die BewohnerInnen der Straße angesprochen und anhand des Modells können sie ihre Vorstellungen –auch nonverbal- deutlich machen.</p> |
| Kurzbeschreibung: |
| <p><u>Zielgruppenbeteiligung:</u></p> <p>Artikulationsschwache Bevölkerungsgruppen (z.B. Migranten) werden durch speziell auf sie zugeschnittene Kommunikationsangebote in Planungsprozesse eingebunden. Dabei werden nach den besonderen Erfordernissen der jeweiligen Zielgruppe die unterschiedlichsten Beteiligungsformen, zumeist zeitlich begrenzt oder projektbezogen, angewandt (Bischoff et al., S. 161 ff.).</p> |

3.3 Elektronische Bürgerbeteiligung

Unter dem Begriff „Elektronische Bürgerbeteiligung“ oder auch „E-Partizipation“ werden internetgestützte Verfahren zusammengefasst, mit denen Parlamente oder Verwaltungen die öffentliche Meinungsbildung begleiten. Bei der Verknüpfung klassischer Beteiligungsformate mit moderierten Internetdiskussionen spricht man von „medienübergreifenden Dialogen“ (vgl. Below / Riedel, 2007).

In den 1990er Jahren war eine gewisse Euphorie zu verzeichnen, was die vermeintlichen Chancen einer Nutzung des Internets für eine Bürgerbeteiligung anbetraf. „Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie?“ war 1998 der Untertitel eines Buches (Leggewie / Maar, 1998), von „digitaler Demokratie“ war die Rede, „E-Government“ in aller Munde.

Schon 1976 hatte K. Lenk argumentiert, Demokratie sei ein Organisationsproblem und deswegen in seiner Ausprägung von den zur Verfügung stehenden Kommunikationstechniken abhängig (zitiert nach Hagedorn et al., 2001, S.5). In diesem Sinne war offensichtlich davon ausgegangen worden, dass mit dem Einsatz des neuen Mediums Internet Chancen für eine Demokratisierung der Gesellschaft gegeben seien.

Gehofft wurde, dass das Internet nicht nur die Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft verbessern, sondern auch die politische Gleichheit fördern würde.

Denn schließlich hatte und hat das Internet eine ganze Reihe von Vorteilen zu bieten:

Vorteile

- Es kann eine breitere Öffentlichkeit erreicht werden.
- Eine große Menge an Informationen kann dauerhaft bereitgestellt werden.
- Die schnelle und ständige Aktualisierung des vorhandenen Materials ist möglich.
- Es handelt sich um ein kostengünstiges Verfahren mit geringem Aufwand (Beispiel „Mauerdiallog“, Berlin: ca. 4 € je beteiligter Person, vgl. Below / Riedel, 2007, S. 56).
- Die Schriftlichkeit sorgt für einfachere und umfassendere Informationsverarbeitung; die Diskussion wird strukturierter.
- Argumente werden umfassend dokumentiert.
- Es sind schnelle Rückmeldungen möglich.
- Planungsvorhaben können visualisiert werden.
- Eine Vielzahl von Menschen ist innerhalb kürzester Zeit erreichbar.
- Es gibt keine zeitlichen und räumlichen Hindernisse.
- Die Hemmschwelle ist niedrig, nahezu jeder kann sich beteiligen. Dabei besteht kein Zeitdruck in der Kommunikation und Argumentation; Scheu vor Publikum tritt nicht auf.
- Mit dem Gegenüber wird auf gleicher Ebene kommuniziert („Waffengleichheit“)

- Da das persönliche Gegenüber fehlt, können Vorurteile nicht wirken.

Doch trotz dieser Vorteile sind Beteiligungsverfahren über das Internet kaum verbreitet.

„Während seit mindestens zwanzig Jahren die Potenziale des Internets für die Revitalisierung der demokratischen Kultur beschworen werden, sind die praktischen Beispiele für bürgerschaftliches Online-Engagement immer noch rar gesät“ (Lührs, zitiert nach www.bpb.de, Zugriff am 17.04. 2005).

So stellt auch Christoph Bieber (2002) fest, dass das Internet zwar einige neuartige Darstellungs- und Diskussionsformate für politische Kommunikation hervor gebracht habe, doch eine gezielte Ausnutzung der viel beschworenen interaktiven Potenziale noch kaum stattfindet. Und in einer Untersuchung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zu neuen Kooperationsformen in der Stadtentwicklung werden Fallbeispiele zu internetbasierten Planungsvorhaben nicht einmal aufgeführt, „da diese Form in Deutschland praktisch nicht gebräuchlich ist (...)“ (BBR, 2002, S.17).

Oliver Märker und Thomas Gordon (2001, Seite 68 ff) unterscheiden vier Typen von E-Beteiligungsverfahren:

1. Internet-basierte Erweiterung formaler Verfahren,
2. Internet-basierte Erweiterung informeller Verfahren,
3. Internet-basierte, informelle Beteiligungsverfahren und
4. Präsenz-unterstützte, informelle Beteiligungsverfahren

Doch nur die ersten beiden Typen haben zwischenzeitlich eine gewisse Verbreitung gefunden. Zwar sind viele Kommunen mit eigenen Websites im Netz vertreten, aber die entsprechenden Internet-Auftritte dienen vorwiegend der Information. (vgl. Lührs, 2004, www.politik-digital.de Zugriff: 05.12.2006)

Die erste größer angelegte Studie zu „E-Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004“ der „Initiative e-Participation“ kommt zu dem Ergebnis: „Die enormen Potenziale der Bürgerbeteiligung im Internet werden noch nicht genutzt“ (Initiative e-Partizipation, 2004, S. 3). Die Initiative hat das Internetangebot der 37 größten deutschen Städte hinsichtlich der Möglichkeit einer Bürgerbeteiligung getestet. Dabei spricht die Initiative dann von Bürgerbeteiligung, „wenn die Anregungen der Bürger/innen erkennbar in den Entscheidungsprozess mit einfließen. Das alleinige Bereitstellen von politischen Diskussionsforen oder der Einsatz von „Ratsinformationssystemen“ stellen so gesehen noch keine aktive Bürgerbeteiligung dar.“ E-Bürgerbeteiligung wird wie folgt definiert:

„Unter E-Beteiligung werden jene Elemente der Bürgerbeteiligung betrachtet, die eine aktive Teilhabe an politischen Diskurs- und Entscheidungsprozesse mit Hilfe des Internets ermöglichen“ (Initiative e-Partizipation, 2004, S. 8).

Formen

Website-Ranking 2004

Auch die Möglichkeit der E-Beteiligung bei der Bauleitplanung wurde untersucht. Allerdings konnten nur in 8 der 37 Städte Anregungen online abgegeben werden. Es mangelte dabei insbesondere an den notwendigen Informationen, um überhaupt eine Anregung erarbeiten zu können. Schlussfolgerung der Studie: „Eine Bürgerbeteiligung nach Feierabend von zu Hause aus wird damit erschwert bis unmöglich gemacht“ (Initiative e-Partizipation, 2004, S. 20).

Die Studie kommt zu folgenden Empfehlungen:

„Für Online-Bürgerbeteiligung kann zusammengefasst werden, dass noch zu wenige Informationen über die Möglichkeiten und den Einfluss der Anregungen auf die Entscheidungen aus den Online-Angeboten ersichtlich werden. Bei der Bürgerbeteiligung handelt es sich um Betroffenenbeteiligung und das bedeutet vor allem, dass Bürger/innen sich wahrscheinlich nur dann beteiligen, wenn sie der Meinung sind, dass ihrer Anregungen tatsächlich Gehör finden. Empfehlenswert sind klare Regelwerke zur Beteiligung und genauere Informationen über den Einfluss der Anregungen auf die Entscheidungen.

Für die Online-Planung sollten interaktive Möglichkeiten, wie moderierte Foren zu den einzelnen Bauleitplänen angeboten werden. Damit wird der Dialog strukturierter und bringt für Bürger/innen, aber auch für Entscheidungsträger, einen besseren Überblick“ (Initiative e-Partizipation, 2004, S. 22).

Website-Ranking 2005

Im zweiten Website-Ranking der Initiative e-Participation im Jahre 2005 wurde die Studie auf Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern (2004: > 200.000) ausgedehnt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis: „Im direkten Vergleich der Städte, die auch im Vorjahr getestet wurden, ist ein „hohes“ Wachstum auf niedrigem Niveau erkennbar. Der Mittelwert stieg von 22,6 auf 24,8 Punkte, einem Wachstum von rund 9 %“ (Initiative e-Partizipation, 2005, S.16).

Insgesamt gab es in 48 der 82 untersuchten Städte „Hinweise“ zu Verfahren der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung. In 17 Städten konnten online direkt Anregungen zu aktuellen Bauleitplanverfahren vorgebracht werden, in 13 Städten gab es Angebote zu informellen Verfahren.

Auch diese Studie kommt zu dem Schluss, dass Bürgerbeteiligungsverfahren im Internet noch immer die Ausnahme sind.

„Einige sehr gelungene informelle Beteiligungsverfahren können nicht darüber hinweg täuschen, dass echte E-Partizipation auch im Jahre 2005 weitgehend nicht stattfindet“ (Initiative e-Partizipation, 2005, S. 28).

Internationale Internet-Studie

In einer internationalen Studie des Technologie-Dienstleisters accenture (www.accenture.de), die die Nutzung des Internet von Behörden in 22 Ländern untersucht hat, kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass das Telefon auch weiterhin das bevorzugte Kommunikationsmittel ist. Im Jahre 2004 nutzten 63 % der befragten Bürger das Telefon, um ihre Behörden und Verwaltungen zu erreichen – das

Internet wurde nur von 31 %, in Deutschland sogar nur von 14 %, genutzt. 52 % der Deutschen bevorzugen es weiterhin, am Schalter bedient zu werden. Der Accenture Geschäftsführer im Bereich öffentliche Verwaltung, Holger Bill (2005), kommt zu dem Schluss: „Diese Ergebnisse zeigen, dass Behörden und Verwaltungen es sich nicht leisten können, alle ihre Anstrengungen und Mittel alleine in die Weiterentwicklung ihrer Online-Kommunikationskanäle zu investieren, um mit den steigenden Anforderungen ihrer Bürger an verbesserte Dienstleistungen Schritt halten zu können“ (zitiert nach: Nachrichten des Städteverbandes Schleswig-Holstein, 5/2005, S. 58).

Diese Beispiele und Zitate zeigen, dass den eingangs aufgezeigten Vorteilen einer internet-basierten Bürgerbeteiligung eine Reihe von Nachteilen entgegensteht.

- Die Dichte und Vielfalt einer realen Kommunikation kann über das Internet nicht erreicht werden.
- Nonverbale Aspekte von Kommunikation gehen verloren.
- Gruppendynamische Prozesse fallen weg.
- Es besteht die Gefahr der Bildung einer „Informations“- oder „Beteiligungs-Elite“.
- Entscheidungsprozesse können sich verlangsamen, auch weil der bei Gruppenprozessen übliche entscheidungstreibende Einfluss durch einzelne Personen wegfällt (vgl. Jasper et al., 2002).
- Die problemlose Bereitstellung einer nahezu unbegrenzten Datenmenge verführt dazu, möglichst viel an Material ins Netz zu stellen. Dies kann zur Unübersichtlichkeit und zu einer ‚Informationsschwemme‘ führen.
- Manche Menschen mögen ihre Meinung nicht öffentlich schriftlich kundtun.
- BürgerInnen fragen sich, warum sie sich im virtuellen Raum beteiligen sollen, wenn sie schon im realen nicht ernst genommen werden.

Nachteile

Jasper et al. (2002) gelangen zu der Auffassung, dass dennoch das Internet für die Zukunft gerade für größere Kommunen eine viel versprechende Möglichkeit darstelle, einen öffentlichen Diskussionsprozess anzuregen und zu unterstützen. In diesem Sinne sollte das kommunale Angebot zu Websites und Chat-Räumen überdacht werden, gerade vor dem Hintergrund, dass sich schließlich ohne interessante Angebote nur selten eine Nachfrage entwickle. Darüber hinaus könnten vor allem im Frühstadium einer Planung Anregungen und Diskussionsbeiträge aus der Bürgerschaft eine wertvolle „Fundgrube“ für die politisch Verantwortlichen sein.

Baumann et al. (2004) sehen die Chancen dabei mehr in einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürger und Gemeinwesen, denn in einer Verbesserung der Qualität der Bürgerbeteiligung. Dass aber auch diese angestrebt wird, ist das Bemühen unterschiedlicher Institutionen, wie z.B. des ‚Informationskreises für Raumplanung‘.

Internet-Preis für Planungsbehörden

Der Informationskreis für Raumplanung vergibt jährlich einen Internet-Preis an Planungsbehörden. Preisträger waren bisher:

- 2000: Planungsamt der Landeshauptstadt Düsseldorf
- 2001: Planungsamt der Stadt Osnabrück
- 2002: Planungsamt der Stadt Bamberg
- 2003: Planungsamt der Bundesstadt Bonn
- 2004: Fachdienst Planung der Stadt Arnberg

Im Jahre 2005 wurde der Preis an die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung u.a. mit folgender Begründung vergeben:

„Die Internetdarstellung (<http://www.stadtentwicklung.berlin.de>, Zugriff: 14.07.2007) der Berliner Senatsverwaltung wurde aus zahlreichen Bewerbungen aus dem deutschsprachigen Raum ausgewählt. Sie zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die Bürgerinnen und Bürger freundlich angesprochen und frühzeitig auf die Beteiligungsmöglichkeit hingewiesen werden. Hervorzuheben ist auch, dass eine Auswertung der Bürgerbeteiligung und der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange erfolgt und durch die Bereitstellung im Internet (als PDF-Datei) die Transparenz des Bauleitplanverfahrens für die Bürgerinnen und Bürger erhöht wird.“

Beispiel Berlin

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin verfolgt offensichtlich die E-Partizipation konsequent weiter. Online-Dialoge werden genutzt, um Wettbewerbe vorzubereiten oder Planungen der Verwaltung in die öffentliche Diskussion einzubringen.

„Den Schwerpunkt bildeten bisher informelle Beteiligungsverfahren, die im Vorfeld der formellen Verfahren noch einen ausreichenden Handlungsspielraum hatten. Dabei wurden vorrangig Meinungen zu den Interessen und Nutzungspräferenzen erfragt“, stellen Sally Below und Daniela Riedel fest (Below / Riedel, 2007, S. 54). Also stehen auch hier Information und Meinungs austausch im Vordergrund der Internet-Nutzung und nicht die E-Beteiligung. Und wenn der für Wettbewerbe zuständige Referatsleiter feststellt: „Mir ist aufgefallen, dass die Beteiligung online im Vergleich zu anderen klassischen Verfahren ein hohes Niveau aufweist“ (Ostendorff, zitiert nach Below / Riedel, 2007, S. 55), stellt sich die Frage, ob diese Äußerung nicht ein Beleg für die These ist, E-Beteiligung sei Eliten-Beteiligung.

Beispiel Hamburg

Die Stadt Hamburg versucht, durch Einsatz des von der TU Hamburg-Harburg geleiteten EU-Forschungs- und Entwicklungsprojekt „DEMOS“ (Delphi Mediation Online System) eine Online-Diskussion zum Projekt „Wachsende Stadt“ anzuregen. Diese Diskussion wird auf der DEMOS-Plattform im Internet geführt und nach der im Projekt entwickelten „Partizipationsmethodologie“ moderiert. Ein Moderatorenteam soll die in der Diskussion gesammelten Ideen strukturieren und die fokussierten Ergebnisse an eine Expertenjury weiter leiten, die fünf Ideen zur Umsetzung empfehlen soll. Diese werden dann dem Hamburger Bürgermeister übergeben.

Fazit

„Elektronische Bürgerbeteiligung“ hat bisher nicht die Erwartungen erfüllt, die sich an dieses Instrument geknüpft haben – von „E-Democracy“ ist man allenthalben noch weit entfernt. Das Internet ist jedoch gut geeignet, die Beteiligung an Planungsprozessen zu fördern. Auch wenn es die formellen und informellen Partizipationsverfahren nicht ersetzen kann, handelt es sich um ein Werkzeug, das auch bei wenig finanziellem und personellem Aufwand eine sehr hilfreiche Unterstützung für das Erarbeiten und Kommunizieren städtebaulicher Planungen liefern kann.

„Zudem können sich all diejenigen ermutigt fühlen, die weder Zeit noch Lust haben, den Ritualen formalisierter Präsenzveranstaltungen zu frönen, sich an der Stadtplanung zu beteiligen. Sie müssen nicht mehr und immer wieder der Handvoll Herrschaften lauschen, die in selbst bestimmter Repräsentativität ihre hinreichend geläufigen Statements abgeben“ (von Lojewski, zitiert nach Below / Riedel, 2007, S. 56).

Allerdings scheint die Nutzung des Mediums ‚Internet‘ für die Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen im Wesentlichen in Großstädten (s.o.) Anwendung zu finden. Inwiefern sich diese Einschätzung bei der Betrachtung der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins widerspiegelt, wird in Kapitel 5 „Evaluation“ beschrieben.

3.4 Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Bürgerbeteiligungsverfahren

In vorausgegangenen Abschnitten wurde eine Vielzahl von Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an städtebaulichen Planungen aufgezeigt. Dies mag implizieren, der Einsatz solcher Verfahren sei per se sinnvoll und richtig.

Einem solchen Eindruck müsste widersprochen werden: Beteiligungs- und Kooperationsverfahren verursachen zeitlichen und finanziellen Mehr-Aufwand. Einen solchen Aufwand zu tätigen, ist nur gerechtfertigt, wenn diesem Mehr-Aufwand ein Mehr-Ertrag gegenübersteht. Dies ist in der Regel anzunehmen, wenn städtebaulichen Planungen besonders

- komplex und/oder
- wichtig und/oder
- dringend und/oder
- umstritten

sind. Bei solchermaßen zu bewertenden Planungen eröffnet die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten für einen Gewinn an Mehr-Wert, z.B. in Form von Zeit oder Akzeptanz (zu Vor- und Nachteilen siehe Kapitel 4.2).

Es handelt sich dabei häufig um Planungen, die beispielsweise

**Bürgerbeteiligung
zweckmäßig**

- in sensible Naturräume oder Landschaftsbilder eingreifen,
- erheblichen zusätzlichen Verkehr erzeugen,
- Emissionen verursachen,
- soziale Gefüge zu verändern drohen und / oder
- von erheblicher Bedeutung für das Stadtbild sind.

Bürgerbeteiligung unzweckmäßig

Im Umkehrschluss ist eine Bürgerbeteiligung nicht zweckmäßig, wenn städtebauliche Planungen ausgesprochen

- einfach und/oder
- unbedeutend und/oder
- unumstritten

sind. (Die Dringlichkeit von Planung spricht für ein Bürgerbeteiligungsverfahren, weil damit Konflikte und, in Folge, längere Verfahrensabläufe vermeiden werden können. Der Wegfall des Kriteriums ‚Dringlichkeit‘ bedeutet aber nicht, dass eine Planung, die nicht unter Zeitdruck steht, von vornherein auf Beteiligungsverfahren verzichten kann).

Bei einer im Rahmen des Forschungsfeldes „3stadt2“ durchgeführten Auswertung trilateraler Kooperationen (Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Bürgern und Wirtschaft) wurde festgestellt, dass bei einfach strukturierten oder konfliktarmen Aufgabenstellungen eine trilaterale Prozess sich sogar als Hemmnis für einen effizienten und reibungslosen Ablauf erweisen kann. „Die Abstimmung von Kooperationsprozess und Planungsverfahren stellt die Kommunen vor allem bei Vorhaben mit großem Verwertungsdruck, denen meist ein fixierter Ablaufplan zugrunde liegt, vor große Herausforderungen“ (Jakubowski, Pauly, 2005, S. 626).

Planungen ohne die Notwendigkeit für eine informelle Bürgerbeteiligung könnten z.B. sein:

- Überplanung einer innerstädtischen, verkehrlich gut erschlossenen Industriebrache zu Gewerbeflächen,
- Bau einer Gemeinbedarfseinrichtung zur Deckung einer Versorgungslücke,
- Erweiterung eines Wohngebietes im Übergangsbereich zwischen Stadtrand und intensiv genutzter landwirtschaftlicher Fläche.

Für solch einfach strukturierte Planungen sind die bestehenden Instrumente der Bauleitplanung dann ausreichend, wenn mit der Planung eine umfassende Information der Öffentlichkeit einhergeht. Für Vorhaben, die nach § 34 oder § 35 BauGB genehmigt werden sollen, gilt dies entsprechend.

Planungen, deren Ablauf nicht von vornherein als reibungslos eingeschätzt werden kann, bieten sich nicht unter allen Umständen für Beteiligungsverfahren an. Hier ist -wie im Übrigen auch bei allen anderen Planungen- genau abzuwägen, ob der Aufwand für ein Bürgerbeteiligungsverfahren in angemessenem Verhältnis zum erwarteten Erfolg steht.

(Im Abschnitt 4.2.3 wird auf die Frage der Effizienz von Beteiligungsverfahren eingegangen).

Ist die Entscheidung gefallen, dass ein Teilnahmeverfahren durchgeführt werden soll, ist festzulegen, welches Verfahren zur Anwendung kommen soll.

Welches Verfahren?

Hier stellt sich die Frage, ob aus der Vielzahl der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Verfahren, eines besonders herausragt bzw. am besten geeignet erscheint oder die größte Erfolgsquote verspricht.

Es gibt zwischenzeitlich umfangreiche Literatur zu Best-Practice-Verfahren und Untersuchungen zur Wirksamkeit von Kooperationsformen (z.B. Fuchs et al., 2002; Langer/Oppermann, 2002). Alle Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass es das ‚Beste Verfahren‘ nicht gibt, sondern dass allein schon der Versuch, über eine Typisierung die Vielfalt der Erscheinungsformen zu kategorisieren, der Thematik nicht angemessen ist (vgl. Fuchs et al. 2002, S. 1).

„Die bisherigen Erfahrungen mit kooperativen Planungsprozessen sind sehr unterschiedlich. Die Erfolge sind von der Aufgabenstellung und den Rahmenbedingungen abhängig, so dass es keine Patentrezepte und allgemeingültigen Verfahren für eine erfolgreiche Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren gibt. Es zählt vielmehr zu den charakteristischen Merkmalen, dass die Zusammenarbeit -in Abhängigkeit von lokal- und projektspezifischen Gegebenheiten- unterschiedliche Formen annehmen kann und muss“ (BBR, 2005, S 10.).

Es wird konstatiert, dass -selbst bei gleichem Planungsanlass- der Einsatz des gleichen Teilnahmeverfahrens zu einem völlig anderen Ergebnis führen kann.

„Die Entscheidung über die Angemessenheit und die Anwendung kooperativer Instrumente ist von Falltyp und Prozessphase, aber auch von der Hauptzielrichtung, der politischen Bewertung der Kooperation, dem entstehenden Aufwand, dem erwarteten Ertrag und dem zur Verfügung stehenden Zeitraum abhängig“ (BBR, 2005, S. 4).

Es ist also eine Fülle von Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg eines informellen Bürgerbeteiligungsverfahrens verantwortlich. Diese Faktoren sollen im folgenden Kapitel beschrieben werden.

4. Determinanten der Bürgerbeteiligung

Nachdem im vorigen Kapitel die verschiedenen informellen Teilnahmeverfahren erläutert wurden, sollen in diesem Abschnitt die auf die Bürgerbeteiligung einwirkenden bzw. die sie bestimmenden Faktoren (=Determinanten) beschrieben werden. Aus einer umfassenden Betrachtung heraus sollen dann - nach Untersuchung der Anwendungsrealität informeller Bürgerbeteiligungsverfahren in Schleswig-Holstein - Empfehlungen für die Praxis hergeleitet werden.

Wer sich mit Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung beschäftigt, wird feststellen, dass die Abläufe und Ergebnisse von Teilnahmeverfahren kaum miteinander zu vergleichen sind – zu

unterschiedlich und zu vielfältig sind die auf das Verfahren einwirkenden Faktoren. Wer also steuernd auf das Verfahren Einfluss nehmen will, muss die Faktoren kennen, die solche Prozesse prägen. Er muss sich über die Motivation der handelnden Akteure ebenso klar sein, wie über die möglichen Effekte solcher Aktivitäten. Dabei stellt sich immer wieder die Frage, ob die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren gewinnbringend ist. Steht der Aufwand, vor allem der personelle und finanzielle, in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg? Und woran wird der Erfolg überhaupt gemessen? Dieses Kapitel geht nachfolgend auf diese Fragen ein und beleuchtet die vielfältigen Faktoren, die auf Bürgerbeteiligung einwirken bzw. einwirken können. Dabei kann zunächst einmal unterschieden werden zwischen strukturellen und prozessualen Faktoren.

Faktoren

Strukturelle Faktoren beschreiben quasi die „äußeren Umstände“ eines Beteiligungsverfahrens, wie z.B. die Zusammensetzung der Akteure bzw. ihre Interessenslagen und Kompetenzen, aber auch die vorhandene Kooperationskultur und die Ausprägung des öffentlichen Interesses an dem Verfahren (vergl. Fuchs et al., 2002, S. 3). Auch Initiative und Trägerschaft für das Verfahren gehören zu den strukturellen Faktoren.

Prozessuale Faktoren bestimmen im Wesentlichen die Organisation der Arbeitsprozesse, das Projektmanagement, die Moderation und die Fragen, wie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgegangen werden soll, wer befugt ist, welche Entscheidungen zu treffen sind und wie Konflikte geregelt werden sollen.

Da diese Arbeit weniger den Anspruch auf eine möglichst umfassende, sondern eher auf eine möglichst verständliche und anschauliche Darstellung erhebt, sollen im Folgenden die wesentlichen verfahrensprägenden Faktoren nicht in Form einer um Vollständigkeit bemühten Auflistung beschrieben werden, sondern unter der Schwerpunktsetzung des jeweils wichtigsten strukturellen Faktors („Akteure“) bzw. prozessualen Faktors („Effekte“). Weitere verfahrensfördernde oder -hemmende Wirkungen werden dann im Kapitel 8. dargestellt.

4.1 Akteure

4.1.1 Spektrum der Akteure

In der städtebaulichen Planung gibt es üblicherweise Akteure aus folgenden Lagern:

1. Kommune
2. Bürgerschaft
3. Wirtschaft

Kommune

Die Kommune untergliedert sich in den ehrenamtlichen Teil der Verwaltung, die „Politik“, und den hauptamtlichen Teil der Verwaltung, umgangssprachlich als „die Verwaltung“ bezeichnet. Aufgabe der Politik ist es, die wesentlichen Ziele und Rahmenbedingungen

für das Verwaltungshandeln zu formulieren, die dann von der Verwaltung umgesetzt werden. In städtebaulichen Planungen ist die Kommune in der Regel handelnder Akteur, sei es nun in der Vorbereitung, wie z.B. der Bauleitplanung, oder in der Umsetzung, z.B. beim Ausbau von Straßen.

Die Bürgerschaft besteht zum einen aus einzelnen Individuen, zum anderen aber auch aus Interessengruppen, die sich in verschiedenen Formen zusammensetzen können (z.B. als Vereine, Interessengemeinschaften, Bürgerinitiativen). Bürgerinnen und Bürger sind in der Regel Planungsbetroffene.

Bürgerschaft

Als „die Wirtschaft“ werden jene privatwirtschaftlichen Akteure bezeichnet, die aus ökonomischen Gründen oder aufgrund von Erfordernissen des Marktes Planungen realisieren wollen.

Wirtschaft

Jede dieser Akteursgruppen verfolgt unterschiedliche Interessen. Während sich die Anforderungen von Wirtschaft und Kommune teilweise decken (z.B. Wirtschaftlichkeit und schnelle Umsetzung des Vorhabens) stehen bei der Bürgerschaft Auswirkungen des Vorhabens (z.B. Emissionen), Nutzbarkeit und Qualität im Vordergrund. Grundlage für das jeweilige Interesse ist die spezifische Motivation der einzelnen Akteursgruppen, die unter Ziffer 4.1.3 beschrieben wird.

4.1.2 Handlungsebenen der Akteure

Bei der Durchführung von Kooperationsprozessen sind Akteure auf vier unterschiedlichen Handlungsebenen tätig:

- *Betroffene* sind alle diejenigen, die von einem Vorhaben direkt oder indirekt betroffen sind. Häufig ist ihr Engagement vom Grad der Betroffenheit abhängig. In Beteiligungsverfahren stehen Betroffene i.d.R. institutionalisierten Akteuren gegenüber und haben häufig weniger Einfluss als diese, da sie im Verfahren keine oder nur wenig Entscheidungskompetenz besitzen. Sie haben üblicherweise kein förmliches Mandat, repräsentieren selten eine Gruppe und verfügen nur über begrenzte Ressourcen (Zeit, Fachwissen, Informationsverarbeitungskapazität). Zudem sind sie so gut wie nie materiell involviert, das heißt, sie sind am Risiko der Projektumsetzung nicht beteiligt.
- *Entscheidungsträger* verfügen über Entscheidungskompetenz. Es sind z.B. politische Mandatsträger oder Verwaltungsmitarbeiter, die von politischen Gremien mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet wurden. Da Entscheidungskompetenz Macht bedeutet, kommt den Entscheidungsträgern in einem Kooperationsverfahren besondere Bedeutung zu.
- *Experten* sind diejenigen, die Beteiligungsverfahren fachlich vorbereiten und/oder begleiten. Da sie in der Regel von den Initiatoren des Kooperationsprozesses beauftragt werden, ist es nicht ungewöhnlich, dass man ihnen Parteilichkeit unterstellt.

- *Moderatoren* organisieren und gestalten den Kooperationsprozess und führen konsensfähige Lösungen herbei. Da Moderatoren unabhängig sein sollten, nehmen zumeist Externe diese Funktion wahr.

Es sind jedoch nicht nur die Akteursgruppen, die den Kooperationsprozess wesentlich beeinflussen können, sondern auch einzelne Personen. Fuchs et al. kommen nach Auswertung von 105 Kooperationsprojekten zu dem Ergebnis, dass „Kooperationen sehr personengebunden sind. Die Persönlichkeitsvariablen bestimmen Interaktionen in erheblichem Maße“ (Fuchs et al., 2002, S. 8). Der Erfolg von Kooperationen hängt also in großem Maße von der Zusammensetzung und den Interessen bzw. Motiven der beteiligten Akteure ab.

4.1.3 Motivation der Akteure

Grundsätzlich lassen sich zwei unterschiedliche Erklärungsansätze für eine Motivation zu bürgerschaftlichem Engagement bzw. zu einer Teilnahme an Kooperationsprozessen unterscheiden, nämlich ein extrinsischer und ein intrinsischer.

Extrinsische Motivation

Die extrinsische Motivation ist nicht in den persönlichen Interessen und Werthaltungen der einzelnen Akteure begründet, sondern in unterschiedlichen gesellschaftlichen Konzepten. In der Theorie des Kommunitarismus stehen moralische Werte wie Solidarität, Hilfsbereitschaft Loyalität und Pflichtbewusstsein im Vordergrund, während im Konzept des Utilitarismus die Idee vorherrscht, dass durch gegenseitigen Austausch von (Engagement-) Leistungen zum allseitigen Vorteil Solidarität entsteht. Dabei bestimmt die Höhe der Nutzenerwartung die jeweilige Höhe des Engagements. Der theoretische Ansatz des Republikanismus geht davon aus, dass sich mündige Bürger für das politische Gemeinwesen interessieren, sich an Diskussionen beteiligen und sich für das Gemeinwohl einsetzen. Hier ist es eher die Einsicht in die Notwendigkeit zu Bürgersinn und Pflichtbewusstsein, die ein Engagement hervorbringt, das mit der Existenz und Transparenz von Partizipationsmöglichkeiten wächst (vgl. Becker, 2003, S. 208).

Intrinsische Motivation

Im Gegensatz zur extrinsischen Motivation stehen im Vordergrund der intrinsischen Motivation nicht Pflichtbewusstsein, Idealismus oder Loyalität der Gemeinschaft gegenüber, sondern ich-bezogene Nutzenerwartungen und der Drang zur Selbstverwirklichung. Art und Ausmaß des Engagements werden bestimmt von den jeweiligen persönlichen Interessen und Bedürfnissen. Dabei können vom eigenen Engagement auch andere profitieren. Sofern sie sich hierfür erkenntlich zeigen, kann aus dieser individuellen Interessenverfolgung im Ergebnis Solidarität entstehen.

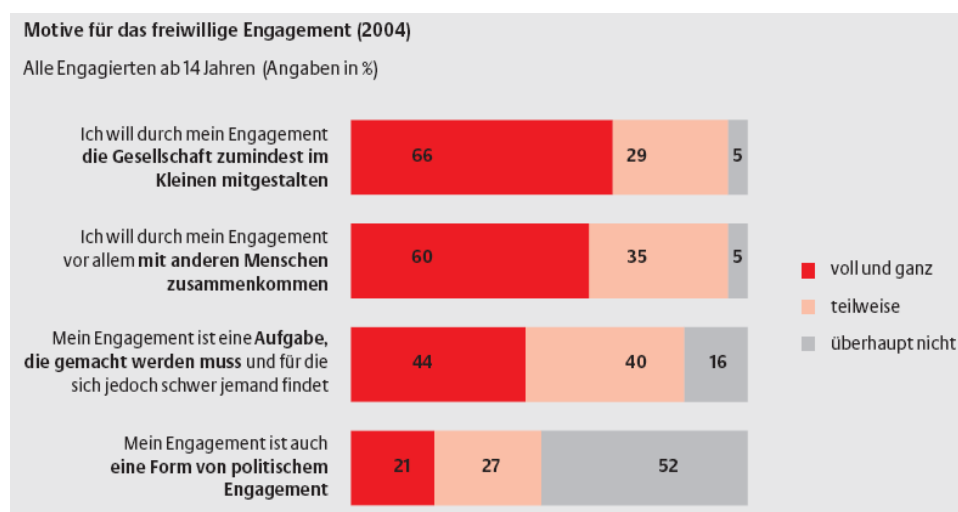
Diese Motivationsansätze finden sich in unterschiedlicher Ausprägung bei näherer Betrachtung bürgerschaftlichen Engagements wieder:

Gaskin / Smith untersuchten in neun europäischen Ländern die Beweggründe für bürgerschaftliches Engagement und kamen zu folgendem Ergebnis (vgl. Anheiser / Toeppler, 2002, S. 8-9):

Untersuchungen zum Engagement

51 % engagieren sich, weil es ihnen Spaß macht,
36 % weil sie ihren Freundeskreis erweitern wollen,
34 % suchen nach persönlicher Bestätigung,
24 % wollen neue Erfahrungen sammeln,
18 % geht es um die soziale Anerkennung und
18 % wollen auf diesem Weg ihre persönlichen Wertvorstellungen aufrechterhalten (Mehrfachnennungen möglich).

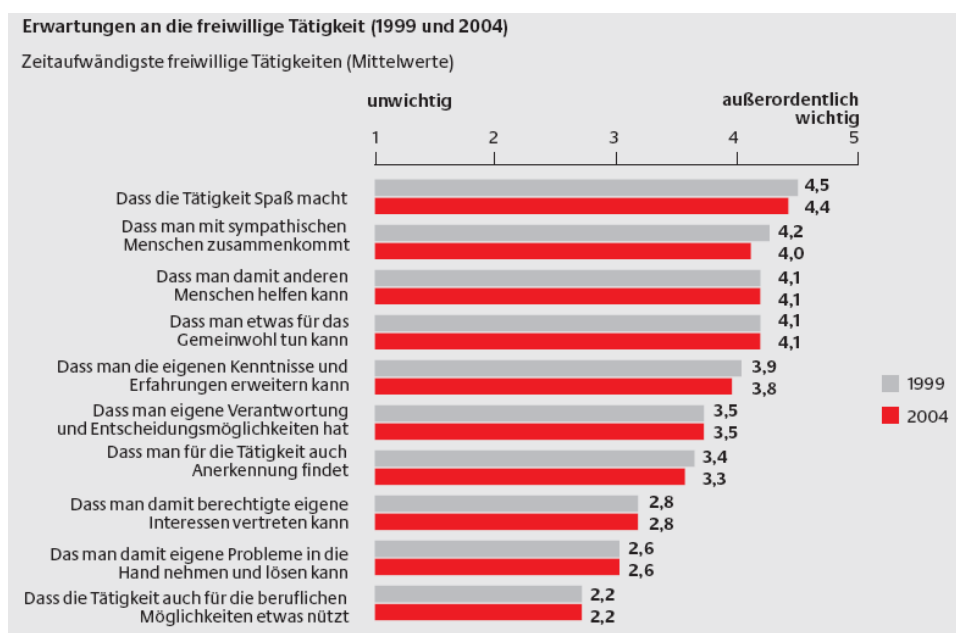
Ergebnisse einer entsprechenden Untersuchung in Deutschland, dem „Freiwilligensurvey 1999 – 2004 (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005), lassen zunächst vermuten, dass solche intrinsischen Motive in Deutschland nicht im Vordergrund bürgerschaftlichen Engagements stehen. Denn 66 % der Befragten gaben an, dass Sie durch ihr Engagement die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitgestalten wollen, während 60 % der Befragten angaben, dass sie durch ihr Engagement mit anderen Menschen zusammenkommen wollen.



(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005, S. 55)

Dieser scheinbare Widerspruch löst sich jedoch auf, wenn die Antworten auf die Erwartungen der Befragten an die freiwillige Tätigkeit betrachtet werden.

Danach erwarten die meisten Engagierten von ihrem freiwilligen Engagement eine Bereicherung ihres Lebensgefühls und ihrer Lebensfreude sowie interessante soziale Kontakte. Gleichzeitig wollten sie mit ihrem Engagement „etwas Gutes tun“, z.B. für das Gemeinwohl oder für hilfsbedürftige Menschen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005, S. 56).



Werden nun die Erkenntnisse dieser Erhebungen auf die Ebene der städtebaulichen Planung heruntergebrochen und auf die eingangs erläuterten Akteursebenen ‚Kommune‘, ‚Bürgerschaft‘ und ‚Wirtschaft‘ angewendet, ergeben sich die nachstehend aufgeführten Motive zur Mitwirkung bei informellen Beteiligungsverfahren.

Für die *Kommune*, d.h. für Politik und Verwaltung, steht in der Regel die Suche nach möglichst breiter Akzeptanz und konfliktfreier Umsetzung der beabsichtigten Planung im Vordergrund der Motivation. Die Beteiligung an informellen Verfahren verspricht nicht nur einen Zeit-, sondern auch einen Reputationsgewinn und schafft Rechts- und Planungssicherheit. Damit dient es letztendlich der Prosperität der Kommune - aber auch der Machterhaltung bzw. -gewinnung der Entscheidungsträger.

Die *Bürgerschaft* ist zur Teilnahme an Beteiligungsverfahren motiviert, weil damit nicht nur die Möglichkeit einhergeht, kommunale Entscheidungen, sondern vor allem das eigene Wohn- und Lebensumfeld mitgestalten zu können. Zudem verspricht die Mitwirkung an kommunalen Entscheidungen einen Prozess der Emanzipation gegenüber den Entscheidungsträgern von Politik und Verwaltung.

Die *Wirtschaft* ist vor allem daran interessiert, durch die Teilnahme an informellen Beteiligungsverfahren Rechtssicherheit für eigene Planungen zu gewinnen. Ihr ist auch an einer konfliktfreien, effizienten Projektabwicklung gelegen, weil der damit verbundene Zeitgewinn auch einen wirtschaftlichen Gewinn darstellen kann. Zudem kann die Beteiligung eines Wirtschaftsunternehmens auch einen Imagegewinn mit sich bringen. Sie dient damit dem „Place-making“ (Fuchs et al, 2002, S. 51) und schafft Standortvorteile. Für alle beteiligten Akteure kann sich ein Anlass, an städtebaulichen Kooperationsverfahren teilzunehmen, auch daraus ergeben,

dass städtebauliche bzw. stadtentwicklungspolitische Aufgaben seit Jahren nicht gelöst werden konnten oder aktuell nicht einvernehmlich umgesetzt werden können. „Gemeinsamer Leidensdruck“ der beteiligten Akteure ist dabei motivationsfördernd. Gelingt es dann noch im Beteiligungsprozess, die unterschiedlichen Interessenslagen der Beteiligten miteinander zu vereinbaren, dann ist die wesentliche Voraussetzung für eine „win-win-Situation“ gegeben. Wenn in einem Beteiligungsverfahren für alle Beteiligten solch eine gewinnbringende Situation entsteht, erschließt sich der Vorteil von Kooperationsprozessen von selbst. Ob dies erreicht werden kann, zeigt sich jedoch erst bei der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens und kann nicht von vornherein als quasi beiläufig eintretender Effekt voraus gesetzt werden. Vielmehr ist es sinnvoll und notwendig, sich vor Beginn eines Kooperationsverfahrens vor Augen zu führen, worin die Vorteile und Nachteile eines informellen Beteiligungsverfahrens liegen können. Denn schließlich ist seine Durchführung kein Selbstzweck, sondern unterliegt Nützlichkeitsabwägungen. Es stellt sich somit die Frage nach der Werthaltigkeit informeller Beteiligungsverfahren.

4.2 Effekte informeller Beteiligungsverfahren

Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung ist, selbst wenn sie geringe Kenntnisse über informelle Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung haben, bewusst, dass Kooperationsprozesse aufwändiger als die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren sind. Ihnen stellt sich die Frage: „Lohnt sich der Aufwand für eine informelle Bürgerbeteiligung?“ Damit diese Frage beantwortet werden kann, ist eine Abwägung zwischen den Vorteilen und den Nachteilen von Kooperationsverfahren erforderlich. Um eine solche Abwägung zu ermöglichen, werden in den folgenden Abschnitten die Vor- und Nachteile informeller Beteiligungsverfahren betrachtet. Diese Betrachtung mündet ein in einen Beitrag über die Frage, anhand welcher Kriterien überhaupt der Erfolg eines Beteiligungsverfahrens festgelegt werden könnte.

4.2.1 Vorteile informeller Beteiligungsverfahren

Mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an städtebaulichen Planungen ergeben sich nicht nur Chancen zu gesellschaftlichen Veränderungen, wie sie unter Ziffer 2.5 beschrieben wurden, sondern auch ganz „handfeste“ Vorteile gegenüber den herkömmlichen formellen Verfahren.

An erster Stelle ist hierbei zu nennen, dass Beteiligungsverfahren geeignet sind, Konsens und Akzeptanz und somit breitere Zustimmung für Planungsvorhaben zu schaffen. Langfristig gesehen können Kooperation und Konfliktvermittlung zum Aufbau von Vertrauen (als Voraussetzung für das Entstehen von Planungskultur und zur Entwicklung von ‚Sozialkapital‘ (Begriffserklärung siehe 1.6)) beitragen und ein tragfähiges Fundament für zukünftige Zusammenarbeit darstellen. Dies kann ganz allgemein zu einer Verstärkung von Planungsprozessen (Konfliktprävention) und Planungsergebnissen führen und Synergieeffekte mit sich bringen.

Akzeptanz

Zeitgewinn

Vor allem aber können konsensuale Planungsverfahren einen Zeitgewinn mit sich bringen, wenn Konflikte und damit langwierige und ressourcenraubende Planungsverfahren vermieden werden. Dann ist auch die Wirtschaft bereit, sich auf solche Planungsverfahren einzulassen und ggf. hierfür einen finanziellen Beitrag zu leisten, zumal Wirtschaftsunternehmen durch Beteiligung an Kooperationsverfahren ihr Image aufwerten können. Darüber hinaus kann die durch Kooperation entstehende Akzeptanz eine Verbesserung der „Marktchancen“ eines Projektes nach sich ziehen. Und dies gilt nicht nur bezüglich der Vermarktungschancen für ein Immobilienprojekt, sondern kann bis zur Steigerung der Attraktivität eines Stadtquartiers reichen.

Die Anwendung kooperativer Elemente führt i.d.R. dazu, dass die nachfolgenden Abstimmungsprozesse schneller als bei formellen Verfahren ablaufen. Der höhere zeitliche Aufwand in der Anfangsphase lässt sich auf Grund frühzeitig ausgeräumter Konflikte und intensiver Abstimmungsprozesse häufig kompensieren, so dass sogar ein ‚Mehrwert‘ zu erzielen ist. „Selbst wenn die anfänglichen Kosten für einen kooperativen Prozess hoch sind, ‚rechnen‘ sie sich, weil dadurch Konflikte vermindert werden und eine schnelle Realisierung erreicht werden kann“ (BBR, 2005, S. 5). Ratsbeschlüsse erfolgen zumeist einstimmig und durch das abgestimmte Ineinandergreifen verschiedener Planungsschritte kann eine zeitliche Straffung des Prozesses erreicht werden. Die Zeitersparnis führt dann häufig auch zu einer Kostenersparnis (vgl. Jakubowski, 2005a, S. 14). Hierzu zwei Beispiele aus der Praxis:

Praxisbeispiel 1: Bielefeld, Breipohls Hof: „Bei dem... Modellvorhaben Breipohls Hof ist das gesamte Verfahren ... in einem Zeitraum von 2,5 Jahren durchgeführt worden. Bei einer Gegenüberstellung mit allen annähernd vergleichbaren Vorhaben in der Stadt Bielefeld in den vergangenen Jahrzehnten ist dies ein bis dahin kaum erreichter Zeitraum.“ (BBR, 2004a, S 4)

Praxisbeispiel 2: Gelsenkirchen, Zentrum Buer: „Während der förmlichen Offenlegung der Bebauungsplanänderung wurde nur eine Anregung eingereicht. Die ungewöhnliche geringe Zahl führen die Fachleute in Gelsenkirchen auf die ständige Information im Rahmen der Werkstattgespräche sowie auf die Information der Öffentlichkeit durch die Werkstattteilnehmer zurück.“ (BBR, 2004a, S. 13)

Qualität

Durch Einbeziehung der Kenntnisse und des Fachwissens der Akteure vor Ort und die mit der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger verbundene Vielschichtigkeit der Sichtweisen und Beurteilungen kann sich zudem die Qualität von Ergebnissen und von Prozessen verbessern.

Transparenz

Beteiligungsverfahren bieten die Möglichkeit zu einem gemeinsamen Lernprozess, der hinführen kann zu einer Netzwerkbildung bzw. Vernetzung von Wissensbereichen und Akteuren. Die gemeinsame Arbeit an einem Beteiligungsprojekt hat den Effekt, dass die Beteiligten die Positionen und Argumente der Akteure besser nachvollziehen können – der Prozess wird transparent, ab-

strakte Institutionen werden zu konkreten Individuen. Ist ein Beteiligungsverfahren für eine städtebauliche Planung erfolgreich verlaufen, schafft dies Motivation für Kooperation auch in anderen Bereichen. Wenn es zusätzlich gelingt, Vertrauen aufzubauen, kann somit ein Demokratisierungs- und Emanzipationsprozess in Gang gesetzt werden. Je nach Sichtweise entsteht damit die Chance oder das Risiko, dass es zu einer Unumkehrbarkeit des status quo kommt: „Es führt kein Weg zurück in eine Zeit vor der partizipatorischen Demokratie“ (Meister, zit. nach Baumann et al., 2004, S. 53).

Außer diesen Vorteilen können bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren Nebeneffekte auftreten. So kann es z.B. zur Aufdeckung prozesshemmender Verwaltungsstrukturen und/oder zum Anschub bzw. zur Fortführung einer Diskussion um Bürgerengagement und Bürgergesellschaft kommen. Es können bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren aber auch, neben den bereits unter Ziffer 2.5 aufgeführten Risiken, Nachteile auftreten.

Weitere Effekte

4.2.2 Nachteile informeller Beteiligungsverfahren

Als ein wesentliches Problem stellt sich heraus, dass es kaum zu gelingen scheint, Bürgerinnen und Bürger aus allen Gesellschaftsschichten zu aktivieren und zu beteiligen. Auch wenn z.B. Stadtteilkonferenzen oder –gruppen bestehen, „dominieren die Vertreter von Organisationen und viele Aktivitäten bleiben ‚mittelschichtorientierte Veranstaltungen‘“ (Bogumil / Holtkamp, 2003, S. 10). Denn, wie immer wieder festgestellt wird, steht die Partizipationsbereitschaft in direkter Verbindung mit Bildung und Einkommen (vgl. Niedermayer, 2001, und Kapitel 2.5).

Vor allem die sozial integrierten VertreterInnen von Vereinen und Verbänden nehmen die Möglichkeit der Beteiligung in Anspruch, eine Integration gesellschaftlicher Randgruppen in das politische Gemeinwesen wird in der Regel nicht erreicht. Dadurch wird einerseits der Austausch von Werthaltungen, Meinungen und Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen erschwert, andererseits führt diese Nicht-Beteiligung von Randgruppen zu einer „Homogenisierung des Diskurses“ (Bogumil/Holtkamp, 2003), häufig mit dem Problem, dass sich nur die „Meinungsmacher und Querlantent“ zu Wort melden. Das birgt dann auch die Gefahr, dass vor allem Partikularinteressen zum Tragen kommen und das Gemeinwohl vernachlässigt wird.

Elitenbeteiligung

Wie bereits in Kapitel 4.1.2 beschrieben, kann das Gefüge der beteiligten Akteure ausschlaggebend dafür sein, ob ein Beteiligungsverfahren eine Fülle unterschiedlicher Sichtweisen und Argumente zusammenbringt oder ob sich lediglich eine Gruppe von Menschen mit einem gemeinsamen „Verhinderungsinteresse“ etabliert. Insofern geht mit der (ungewissen) Zusammensetzung der Akteure ein Planungsrisiko einher: Durch ein Beteiligungsverfahren können Planungsprozesse komplizierter und weniger steuerbar werden, ggf. kann dies zu Zeitverlust führen. Da ein Kooperationsverfahren finanziellen und organisatorischen Mehraufwand bzw. Mehrfachbelastung (und eventuell sogar Überforderung!) von MitarbeiterInnen bedeutet, ist nachvollziehbar, wenn angesichts dieser Risiken politi-

Steuerungsverlust

Aufwand

sche Entscheidungsträger zurückhaltend mit Kooperationsverfahren umgehen. Zumal sie damit rechnen müssen, dass sie Kompetenzen abgeben müssen und in Folge Bürgerinnen und Bürger - und damit ihre Wähler- denken könnten, sie würden sich vor unliebsamen Entscheidungen drücken.

Einer der wesentlichen Nachteile informeller Beteiligungsverfahren besteht in dem Aufwand, der mit ihrer Durchführung verbunden ist. Neben dem personellen ist hier insbesondere der finanzielle Aufwand zu nennen. Die Kosten für die Durchführung informeller Beteiligungsverfahren sind u.a. abhängig von der Anzahl der ModeratorInnen, der TeilnehmerInnen und der durchgeführten Veranstaltungen. Hinzu kommt der Aufwand für Ressourcen (Raummiete, Verpflegung, Technische Ausstattung bzw. Transportkosten hierfür) und Öffentlichkeitsarbeit (Einladungen, Informationsmaterial, Dokumentationen etc.) Weiterhin entsteht personeller Aufwand bei der Kommune für die Vor- und Nachbereitung des Beteiligungsprozesses, ggf. für Ausschreibungs- und Vergabeverfahren und für Pressearbeit, Bürgeranfragen und ähnliches. Inwieweit Kosten haushaltsrechtlich relevant werden, hängt davon ab, ob bzw. in welchem Umfang eigene kommunale Ressourcen und Infrastrukturen in Anspruch genommen werden können oder ‚eingekauft‘ werden müssen. Schon an dieser Stelle können z.B. aufgrund der unterschiedlichen infrastrukturellen Voraussetzungen der Kommunen ganz unterschiedliche Kosten für einzelne Städte anfallen. Das BBR gibt in seiner Broschüre „Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation?“ Hinweise auf Größenordnungen für Kosten einzelner kooperativer Instrumente:

| Instrument | Kosten |
|---|---|
| Perspektivenwerkstatt | Kleine Verfahren ab ca. 50.000 € Große Verfahren bis ca. 250.000 € Häufig deutlich über 100.000 € |
| Planungszelle / Bürgergutachten | Pro Teilnehmer ca. 1.000 € I.d.R. mindestens 4 Planungszellen à 25 Teilnehmer = 100.000 € Häufig Verfahren zwischen 100.000 € und 200.000 € |
| Mediation | Mediationsverfahren: 25.000 – 100.000 € Mediationssitzung mit Vor- und Nachberei- tung: 1.250 – 2.000 € In Einzelfällen auch erheblich teurer |
| Zukunftswerkstatt | Wenige zehntausend Euro |
| Konsensuskonferenz | Große Konsensuskonferenzen bis zu 250.000 € Kleinere Verfahren ca. 25.000 € |
| Zukunftskonferenz | 25.000 – 40.000 € |
| Kooperativer Workshop / Werkstatt / Werkstattgespräch | Moderation: 2.500 – 3.000 € (1-tägig) Kann ggf. auch ohne externe Moderation auskommen. |

(Eigene Neugestaltung einer Grafik aus: BBR, 2005, S. 54, Abb. 21)

Diese Aufstellung macht deutlich, dass es nahezu unmöglich ist, allgemeingültige Kostenangaben zu bestimmten Verfahren zu machen. Insofern sind Aufstellungen in denen die Kostenangaben für einzelne Verfahren (wie z.B. in obiger Abbildung beim Mediationsverfahren) eine Bandbreite von 25.000 bis 100.000 € haben, für die Praxis wenig hilfreich.

Eine andere Möglichkeit, sich Verfahrenskosten anzunähern, besteht in der Abschätzung von Tagessätzen für ModeratorInnen. Diese liegen in einer Größenordnung von ca. 500,00 – 800,00 € (vgl. Langer/Oppermann 2003, S. 64) In diesen Tagessätzen ist allerdings der Aufwand für Raummiete, Verpflegung, Öffentlichkeitsarbeit (Beispiel: Kosten Dokumentation ca. 35 Seiten, Vierfarbdruck mit Fotos, Auflage 100 Stck = ca. 10,00 € je Exemplar) u.a. nicht enthalten.

Aufgrund der eingangs beschriebenen Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit und Generalisierung einzelner Verfahren lassen sich auch aus praktizierten Beispielen keine verallgemeinernden Rückschlüsse ziehen. Das Beispiel „Integriertes Handlungskonzept Bonn“ macht dies deutlich:

„Abhängig von dem jeweiligen Beginn der Erarbeitung der Handlungskonzepte ... bewegen sich die „externen“ Kosten zwischen 85.000,00 € und 100.000,00 € je Konzept für die Ersterarbeitung und Anfangsfortschreibung. Für die kontinuierliche Weiterentwicklung sind zwischen 12.000,00 € und 15.000,00 € pro Jahr zu kalkulieren. Neben diesen „externen“ Kosten sind Personalkosten zu veranschlagen, für die nach einer generalisierten und auf Erfahrungswerten beruhenden Betrachtung ein Aufwand von ca. 60.000,00 € zur Ersterarbeitung zu kalkulieren ist. In der Folgezeit ist eine deutliche Reduzierung auf unter 10.000,00 € pro Jahr gerechtfertigt“ (BBR, 2004a, S. 11, Praxisbeispiel Bonn).

Die genannten, sehr konkreten Zahlen wären nur dann auf ein anderes Verfahren anzuwenden, wenn die Verfahrensvoraussetzungen gleich oder zumindest sehr ähnlich wären. Mit einem solchen Fall ist in der Praxis kaum zu rechnen.

Verallgemeinernde realistische Kostengrößen für spezifische Verfahren lassen sich nicht benennen. Verfahren lassen sich aber trennen in Verfahren mit hohem Aufwand und Verfahren mit vergleichbar geringem Aufwand:

Verfahren mit hohem Aufwand

- Perspektivenwerkstatt
- Planungszelle
- Konsensuskonferenz
- Zukunftskonferenz

Verfahren mit geringem Aufwand

- Zukunftswerkstatt
- Arbeitskreis
- Workshop / Werkstatt

Die Anwendung eines Verfahrens mit hohem Aufwand kann aber durchaus berechtigt oder sogar notwendig sein. Wenn es z.B. Ziel des Verfahrensbetreibers ist, eine möglichst große Anzahl von BürgerInnen zu beteiligen und gleichzeitig ein abgestimmtes Planungskonzept zu erreichen, kann die Durchführung einer aufwändigen Perspektivenwerkstatt durchaus angebracht sein.

Tagessätze

Praxisbeispiele

Fazit

Letztendlich kommt es bei der Auswahl eines Verfahrens darauf an, die Ausgangssituation möglichst genau zu untersuchen und die Rahmenbedingungen und die Ziele des Verfahrens so genau wie möglich zu definieren. Nicht die Kosten, sondern ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis bestimmen für den Anwender den Erfolg eines Verfahrens. Doch wie wird der Erfolg von informellen Beteiligungsverfahren gemessen? Mögliche Antworten auf diese Frage sollen im folgenden Abschnitt betrachtet werden.

4.2.3 Kriterien für den Erfolg informeller Beteiligungsverfahren

In einer sehr umfassenden Auseinandersetzung mit Bewertungskriterien für partizipative Projekte stellen Langer / Oppermann fest, dass zunehmend nach der Wirksamkeit von Verfahren gefragt werde. Dabei sei allerdings "weitgehend offen oder gar kontrovers, wie die Erfolgsbedingungen und Qualitätskriterien von partizipativen Verfahren konzeptualisiert werden sollten, und auf welche Weise die Wirkung dieser Verfahren empirisch bestimmt werden könnte" (Grunwald, 2006, S. 6, zit. nach Langer/Oppermann, 2002, S. 81).

Hinzu kommt, dass allein die Auswahl der Kriterien, und vor allem ihre Gewichtung, von unterschiedlichen Auswertungsinteressen bestimmt sein kann, " (...) so beispielsweise bei Susskind in der Tragfähigkeit von Vereinbarungen, bei Oppermann in der Implementationsfähigkeit von Empfehlungen oder bei Lindner und Vatter im Machtausgleich der gesellschaftlichen Interessen" (Langer/Oppermann, 2002, S. 82).

Mit dem Aufstellen von Bewertungskriterien wird der Versuch unternommen, Parameter festzulegen, um komplexe Verfahren und deren häufig vielschichtigen Ergebnisse verallgemeinern zu können. Hierdurch entwickelt sich jedoch die Gefahr, dass derartige Bewertungen den Eindruck von Objektivität vermitteln. Dabei beinhalten alle Bewertungsverfahren immer subjektive Kriterien (wie z. B. die Zufriedenheit der Akteure mit dem Prozess oder den Ergebnissen eines Verfahrens), die sich nicht objektivieren lassen. Derjenige, der erstmalig die Erfahrung macht, dass Kooperation zu Vertrauensgewinn und dieser wiederum zu konstruktiver und somit freudvoller Arbeit führen kann, wird einem solchen Ergebnis eines kooperativen Verfahrens selbst dann einen hohen Stellenwert (und einen hohen Erfolgsfaktor!) zumessen, wenn das Ergebnis aus planerischer Sicht eher mittelmäßig ist. Das heißt, dass sich die Kriterien für jeden einzelnen Anwender durch zunehmende Kooperationserfahrung relativieren und ändern können / werden. Es wundert daher nicht, dass Fuchs et al. zu dem Ergebnis kommen, dass, bevor es nicht eine gewisse Routine mit Kooperationsprozessen gäbe, eine systematische Analyse der Wirksamkeit dieser Prozesse kaum greifen könne. Daher sollte auch derzeit nicht der Versuch gemacht werden, Indikatoren und Controlling-Systeme zu erarbeiten (Fuchs et al, 2002, S. 74).

Gleichwohl werden, der Vollständigkeit halber,

- die von Langer / Oppermann gesammelten Kriteriensets der Anlage beigefügt (siehe Anlage 1) und

- im Folgenden die von Rösener und Selle erarbeiteten „Kriterien für gute und schlechte Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung“ aufgeführt, um vor allem denjenigen eine Handreichung zu geben, die abwägen wollen, ob die wesentlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines kooperativen Beteiligungsverfahrens vorliegen.

Kriterien für gute und schlechte Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung

(Rösener / Selle, 2004, S. 78 / 79)

WAS? Die Gegenstände, Aufgaben und Ziele

- Werden Gegenstände, Ziele etc. der Kommunikation frühzeitig geklärt?
- Sind sie für alle Beteiligten transparent?
- Wird die Reichweite der Kommunikation rechtzeitig geklärt?

WER? Die Beteiligten und ihre Rollen

- Werden die (handlungs-)relevanten Akteure eingebunden?
- Sind die Rollen der Beteiligten klar?

WIE? Die Gestaltung des Prozesses

- Wurden Vereinbarungen über die Gestaltung des Prozesses getroffen?
- Gibt es (noch) Gestaltungsspielräume? Sind die Partizipations- und Kooperationsprozesse (zumindest in Teilen) ergebnisoffen?
- Ist ein (möglichst enger) Zusammenhang von Erörterung und Umsetzung gewährleistet?
- Wird die Beteiligung, insbesondere bei Kooperationsprozessen, transparent und differenziert (verschiedene Beteiligtenkreise etc.) gestaltet?
- Werden die relevanten Inhalte umfassend berücksichtigt, verständlich dargestellt und kompetent behandelt?
- Können Glaubwürdigkeit und Vertrauen zwischen den Beteiligten hergestellt bzw. erhalten werden?
- Ist das Kommunikationsangebot attraktiv? Macht es ‚Lust‘ daran mitzuwirken?
- Findet Mitwirkung Resonanz? Gibt es eine Anerkennungskultur insbesondere für bürgerschaftliches Engagement?

Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche Rahmenbedingungen bedürfen der Prüfung?

- Sind Ziele, Inhalte und Reichweite des Prozesses ausreichend politisch abgesichert und eingebunden?
- Sind innerhalb der Verwaltung die notwendigen Absprachen (etwa hinsichtlich der Kompetenzen der Verhandlungsteilnehmer) getroffen und ist die rechtzeitige Koordination bei offenen Fragen gewährleistet?
- Gibt es klare Ansprechpartner?
- Steht ausreichend Zeit zur Verfügung?
- Sind notwendige Mittel bereitgestellt?
- Steht ausreichend Personal zur Verfügung?
- Kann eine personelle Kontinuität des Teilnehmerkreises in zentralen Phasen des Kommunikationsprozesses gewährleistet werden?
- Wird der Prozess professionell gestaltet?

Welche Anforderungen werden an die (Zwischen-)Ergebnisse gestellt und wie werden sie bewertet?

- Werden die angestrebten (Teil-)Ziele erreicht?
- Können ‚win-win-Situationen‘ hergestellt werden?
- Sind die Beteiligten mit dem Prozess zufrieden?
- Akzeptieren auch bislang unbeteiligte Dritte das Ergebnis?
- Werden nicht erreichte Ziele und fortdauernde Konflikte offen gelegt?
- Ist Umsetzung (dort, wo sie in Aussicht gestellt wurde) gewährleistet?
- Gibt es eine (Selbst-)Evaluation des Prozesses?

Selbst wenn man die vorgeschlagenen Kriterien zunächst einmal unwidersprochen als Bewertungsmaßstab anwenden würde, stellt sich folgendes Problem: Wie viele der Kriterien müssen erfüllt sein, damit das Verfahren als erfolgreich bewertet werden kann? Und wären diese Kriterien nicht ggf. auch bei der Durchführung eines ‚normalen‘, d.h. formellen, Beteiligungsverfahrens erfüllt worden? Langer und Oppermann stellen in diesem Zusammenhang fest, dass „der Nutzen kooperativer Projekte kaum quantifizierbar ist oder man nach Durchführung eines kooperativen Verfahrens keine Gegenüberstellung machen kann, wie hoch die Planungskosten ohne diesen Mehraufwand geworden wären (weil z.B. die Bürger ein Bürgerbegehren initiieren oder Verwaltungsmitarbeiter ständig mit einzelnen Bürgeranfragen, konfrontiert werden, auf die sie reagieren müssen)“ (Langer, Oppermann, 2003, S. 63).

Fazit

Es zeigt sich, dass die Bewertung des Erfolgs von informellen Beteiligungsverfahren kaum objektivierbar ist, sondern vielmehr abhängig ist von den Erwartungen, die die jeweiligen Verfahrensbetreiber an das Ergebnis des Verfahrens stellen oder von den Zielen, die sie formulieren. Die Maßstäbe für eine entsprechende Bewertung sind bei den einzelnen Akteursgruppen unterschiedlich: Während für Politik und Verwaltung an erster Stelle die Akzeptanz des Vorhabens (= Konfliktfreiheit) steht, legen Investoren vor allem Wert auf Wirtschaftlichkeit und Rendite und die Bürgerschaft vor allem auf Funktion und Nutzen. Vor diesem Hintergrund kann der mit der Durchführung kooperativer Verfahren verbundene Mehraufwand selbst bei Bewertung eines einzigen Verfahrens je nach Sichtweise der beteiligten Akteure gerechtfertigt oder ungerechtfertigt sein.

Letztendlich kann die Beurteilung der Prozess- und Ergebnisqualität kooperativer Verfahren nur individuell durch die lokalen Akteure vor Ort erfolgen (vergl. Jakubowski, Pauly, 2005, S. 625).

5. Evaluation

5.1 Untersuchungsraum und -methodik

In den vorausgegangenen Kapiteln wurden die verschiedenen Formen und Ausprägungen von Bürgerbeteiligungsverfahren in der städtebaulichen Planung, ihre Rahmenbedingungen und die sie bestimmenden Faktoren beschrieben. Damit wurde der fachliche Hintergrund geschaffen, um nun nachfolgend die im 1. Kapitel aufgeführten Fragestellungen anhand von Recherchen überprüfen und bewerten zu können.

Ausgangspunkt ist die Feststellung von Klaus Selle, „dass selbst nach 30 Jahren Erfahrung mit unterschiedlichen Formen planungsbezogener Kommunikation noch sehr große weiße Flecken auf einer entsprechenden planungskulturellen Landkarte zu verzeichnen sind.... Warum innovative Ansätze auf Inseln beschränkt bleiben, ist bislang für die Entwicklung der Planungskultur nicht

systematisch erforscht worden. Das gilt sowohl für begrenzende Faktoren (Restriktionsanalyse) wie für die Bedingungen, die zur Überwindung der Grenzen beitragen können“ (Rösener / Selle, 2003, S. 22).

Am Beispiel der kreisangehörigen Städte in Schleswig-Holstein wird in diesem Kapitel empirisch untersucht, ob und ggf. warum innovative Ansätze bei der Beteiligung von BürgerInnen an der städtebaulichen Planung auf Ansätze beschränkt bleiben.

Betrachtet werden die 59 kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins (Stand: 2005), die im Städtebund Schleswig-Holstein zusammengefasst sind. Die vier großen kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster werden nicht in die Untersuchung einbezogen, da in größeren Verwaltungen andere Strukturen und andere Rahmenbedingungen für den Einsatz von informellen Beteiligungsverfahren gegeben sind als in den kleinteiligen Verwaltungseinheiten der kreisangehörigen Städte und weil eine der Arbeitsthesen (siehe Kapitel 5.2) davon ausgeht, dass gerade die kleinteiligen Kommunalverwaltungen (neuen) informellen Bürgerbeteiligungsverfahren eher reserviert gegenüber stehen.

Die kreisangehörige Stadt, bei der der Verfasser arbeitet, wird von der Untersuchung ausgenommen, so dass sich der Untersuchungsraum letztendlich auf 58 Städte bezieht. Von den 59 kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins hatten im Jahre 2004 nur 3 Städte mehr als 40.000 Einwohner. Die überwiegende Zahl der Städte hatte zwischen 10.000 und 40.000 Einwohner. Von den ca. 2,8 Mio. Bewohnern Schleswig-Holsteins wohnte am 31.12.2004 die Mehrheit, nämlich 55%, in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2006).

Dass der überwiegende Teil der schleswig-holsteinischen Bevölkerung in Städten wohnt, ist jedoch nicht der ausschlaggebende Grund dafür, dass sich diese Arbeit mit der Anwendung von Bürgerbeteiligungsverfahren in den kreisangehörigen (kleinen) Städten beschäftigt. Der Grund liegt vielmehr darin, dass die unterste Ebene der staatlichen Verwaltungshierarchie die Gemeinde bzw. die Stadt ist. Hier zeigt sich das gesellschaftspolitische Leben in seiner ganzen Vielfalt. Hier entstehen viele der Probleme der Bürgerinnen und Bürger bzw. werden am deutlichsten sichtbar und hier müssen sie in der Regel auch gelöst werden.

Die Entscheidungsträger von Politik und Verwaltung haben in den Kommunen nicht nur die größte Nähe zur Bürgerschaft, sie haben - auch auf der politisch-administrativen Ebene - die unmittelbarsten Eingriffsmöglichkeiten. Die vom Grundgesetz (Artikel 28) garantierte ‚kommunale Selbstverwaltung‘ mit dem Recht auf ‚kommunale Planungshoheit‘ schafft die (größtmöglichen) Voraussetzungen zur Gestaltung von Steuerungsprozessen in der kommunalen Entwicklung. Damit ist die Gemeinde/Stadt auch der geeignetste Ort zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

Die kommunale Ebene hat eine lange Tradition bürgerschaftlichen Engagements, sie ist der „Entstehungsort demokratischen Bürgerhandelns, denn die Idee der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts zielte darauf, die Gemeindeglieder in die Entwicklung ihres Gemeinwesens einzubinden“ (Scholz, 2006, S. 3).

**Untersuchungs-
raum**

58 Städte

**Die Stadt, Ort
der Bürgerbe-
teiligung**

Dabei bestimmt offensichtlich u.a. die Größe der Stadt, in welche Richtung sich das Gemeinwesen entwickeln kann. Es gibt jedoch unterschiedliche Ansichten darüber, ob sich die Voraussetzungen für eine Beteiligung von Bürgern mit zunehmender Größe einer Stadt verbessern oder verschlechtern. Nach Erika Spiegel „... beeinflussen räumliche Faktoren wie *Größe einer Stadt, Bevölkerungsdichte und Heterogenität* die Interaktionen der Menschen, weil in größeren Städten hoher Dichte und Verschiedenheit der Bevölkerung die Chancen auf so viele Gleichgesinnte zu treffen, dass daraus ein gemeinsames Engagement entstehen kann, größer ist als in Kleinstädten oder Dörfern. Es sei daher kein Zufall, dass die sozialen Innovationen der letzten Jahrzehnte überwiegend von großen Städten ihren Ausgang genommen hätten (...)“ (zitiert nach Becker, 2003, S. 210).

Joachim Boll hingegen vertritt die Auffassung, Kommunen würden sich desto leichter mit zivilgesellschaftlichen Projekten tun, je kleiner die Städte seien. Dies hänge oftmals mit größerer Bürgernähe in kleineren Städten, aber auch mit kleineren Verwaltungseinheiten zusammen (Boll, 2005, S. 137).

Folgt man der letztgenannten Anschauung, so müsste gerade in der kleinteiligen kommunalen Struktur Schleswig-Holsteins die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an städtebaulichen Planungen besonders stark ausgeprägt sein. Hierfür gibt es jedoch keine Anzeichen. Hieraus ergibt sich zwangsläufig die Frage, worin die Gründe für diese Situation liegen könnten – und somit auch der *inhaltliche* Ansatz für die Evaluation.

Methodik

Zunächst wurde eine Internetrecherche bei allen kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins durchgeführt, um zu eruieren, ob bzw. in welcher Form diese Städte über Möglichkeiten zur Beteiligung an städtebaulichen Planungen informieren. Anschließend wurden die Bauämter dieser Städte mittels Fragebogen angesprochen und um Auskünfte zum jeweiligen Stand der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren gebeten. Mit denjenigen Bauamtsleitungen, die im Rahmen der Erhebung erklärt hatten, dass sie negative Erfahrungen mit der Durchführung informeller Beteiligungsverfahren gemacht hätten, wurden vertiefte Gespräche geführt. Interviews mit ModeratorInnen sollten die Einschätzungen der Bauamtsleitungen quasi aus „externer“ Sicht ergänzen und ggf. relativieren.

Kennzeichen der Untersuchungsmethodik ist eine Kombination quantitativer und qualitativer Verfahren. So werden außer der Ermittlung von Daten zur Anwendung von Beteiligungsverfahren anhand standardisierter Fragen (siehe Anlagen 4 + 5) auch subjektive Empfindungen, Meinungen und Einschätzungen ermittelt. Während die Analyse der erhobenen Daten im Zusammenhang mit den in den vorhergehenden Kapiteln dargestellten Rahmenbedingungen eher deskriptiven Charakter hat, wird mit dem qualitativen Ansatz eine induktive Verfahrensweise verfolgt, die ein möglichst breites Spektrum von Sicht- und Herangehensweisen erbringen soll.

Die entsprechenden Erhebungen werden anhand der im folgenden Abschnitt dargestellten Thesen durchgeführt.

5.2 Thesen und Fragestellungen

Zunächst soll untersucht werden, wie der Stand in der Anwendung informeller Bürgerbeteiligungsverfahren in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins ist, bzw. welche Verfahren angewendet werden.

Dabei wird von folgenden Thesen ausgegangen:

1. Informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung werden nur im Ausnahmefall angewandt.
2. Informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung sind in der städtebaulichen Planung kaum bekannt.
3. Formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung werden für ausreichend gehalten.
4. Die Aus- und Fortbildung von Planern zum Thema „Bürgerbeteiligung in städtebaulichen Planungen“ war bzw. ist zu wenig ausgerichtet auf die Bedürfnisse vor Ort.

Thesen

Daran schließen sich nachstehend aufgeführte Fragestellungen an:

1. Welche Gründe sind es, die dazu führen, dass informelle und direktdemokratische Formen der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung der kreisangehörigen Kommunen in Schleswig-Holstein nur in begrenztem Umfang eingesetzt werden?
2. Was ist notwendig, um eine intensivere Anwendung informeller und direktdemokratischer Formen der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung zu erreichen?

Fragen

Die Schlussfolgerungen aus der Erhebung münden in konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis. Dabei werden auch Erkenntnisse aus der Auseinandersetzung mit den umfangreichen, in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten, Untersuchungen in anderen Bundesländern berücksichtigt.

5.3 Empirische Erhebung

Die empirische Erhebung wurde im Jahre 2007 in zwei Schritten durchgeführt. In einem ersten Erkundungsschritt wurden die Webseiten der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins nach Hinweisen auf Bürgerbeteiligungsverfahren bei städtebaulichen Planungen, wie z.B. Bauleit-, Stadtentwicklungs- und Ausbauplanungen durchsucht. Ziel war es, nach Hinweisen auf formelle und informelle Bürgerbeteiligungsverfahren zu suchen. Damit sollte einerseits der zu erwartende unvollständige Rücklauf aus der schriftlichen Umfrage bei den Bauämtern kompensiert, andererseits aber auch das Informations-Angebot der Städte zur Bürgerbeteiligung ermittelt werden. Der Fokus der Suche lag dabei auf *informellen* Beteiligungsverfahren. Denn bei der formellen Beteiligung verpflichten die gesetzlichen Grundlagen in einigen Verfahrensvorschriften zur öffentlichen Bekanntmachung und diese erfolgt heute in vielen Städt-

ten nicht mehr nur noch in den Zeitungen, sondern auch, in einigen Städten sogar ausschließlich, im Internet. Für informelle Verfahren gibt es jedoch keine Veröffentlichungs- oder Bekanntmachungsverpflichtung. Insofern war es von besonderem Interesse, ob, in welchem Umfang und in welcher Form über informelle Beteiligungsmöglichkeiten im Internet informiert wird.

In einem zweiten Schritt wurden Fragebögen an die Bauamtsleitungen der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins versandt. Darin wurde zunächst abgefragt, ob informelle Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt wurden. Im Falle einer negativen Antwort wurde nach der diesbezüglichen Begründung gefragt. Wurde positiv geantwortet, wurden weitergehende Informationen zu dem/den jeweiligen Verfahren erbeten (siehe Anlage 5). Auf der Grundlage dieses Erhebungsmaterials wurden in ausgewählten Städten standardisierte Interviews mit den Bauamtsleitungen geführt. Bei den Erhebungen wurde die kreisangehörige Stadt, in deren Verwaltung der Verfasser tätig ist, nicht berücksichtigt. Somit wurden 58 kreisangehörige Städte (siehe Kapitel 5.1) in die Untersuchung einbezogen.

5.3.1 Internetrecherche

Ziel der Internetrecherche war die Beantwortung folgender Fragen:

- Gibt es auf den Websites der kreisangehörigen Städte Hinweise auf informelle Bürgerbeteiligungsverfahren?
- Wie stellen die Kommunen ihre städtebaulichen Planungen auf ihrer Website dar?
- Wird auf Möglichkeiten der formellen und informellen Bürgerbeteiligung hingewiesen?
- Wird informelle Bürgerbeteiligung bei einer städtebaulichen Planung angeboten?

Es wurden die Websites der unter Ziffer 5.1 beschriebenen 58 kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins durchsucht. Zusätzlich wurden mit der Suchfunktion (sofern vorhanden) die Begriffe „Bürgerbeteiligung“, „Städtebau“ und „Planung“ abgefragt. Das Ergebnis stellt sich wie folgt dar:

Die Websites der Städte sind wegen ihres völlig unterschiedlichen Aufbaus und Inhalts nicht systematisch miteinander vergleichbar. Die Unterschiede sind schon allein dadurch begründet, dass die Städte ganz unterschiedliche Verwaltungsstrukturen und -größen haben. Zwischen der kleinsten kreisangehörigen Stadt Schleswig-Holsteins (und der Bundesrepublik), Arnis, mit ca. 350 Einwohnern, und der größten kreisangehörigen Stadt Schleswig-Holsteins, Norderstedt, mit ca. 70.000 Einwohnern, liegen Welten, die sich auch in den Inhalten der Internetauftritte dieser Städte widerspiegeln. Eine numerische oder vergleichende grafische Auswertung der Recherche ist daher nicht möglich. Es können jedoch einige verallgemeinernde Feststellungen getroffen und einzelne Besonderheiten konstatiert werden.

Viele Websites sind unübersichtlich. Es fehlt ihnen ein leicht verständlicher und übersichtlicher Seitenaufbau mit entsprechender Grafik. Schon hier zeigt sich, welche Kommune darauf Wert legt, dass ihre BürgerInnen möglichst umfassend und verständlich informiert werden – und welche nicht. Besonders bedauerlich ist es, wenn das Dickicht unübersichtlicher Informationen nicht einmal mit einer Suchfunktion durchdrungen werden kann. Bei einigen Websites scheint sich der Zweck auf die Werbung von Übernachtungsgästen oder die Ansprache auf potenzielle Käufer von Baugrundstücken zu beschränken. Einige Städte legen offensichtlich Wert auf die Meinung Ihrer BürgerInnen und bitten ausdrücklich um Meinungsäußerungen oder verweisen auf die Möglichkeit, in einem Diskussionsforum Beiträge einzustellen.

Allgemeine Feststellungen

In keiner einzigen Stadt war es möglich, im Rahmen der öffentlichen Auslegung eines Bebauungsplanes online eine Stellungnahme abzugeben. Dies ist nicht verwunderlich, da eine entsprechende Software selbst in den großen Städten anderer Bundesländer kaum im Einsatz ist (siehe hierzu Kapitel 3.3 „Elektronische Bürgerbeteiligung oder auch www.initiative-eparticipation.de). Auffällig ist aber, dass keine der Städte offensiv für ein formelles Beteiligungsverfahren wirbt. Standard ist eher die Form der „öffentlichen Bekanntmachung“. In einer Vielzahl von Fällen wird die gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung von Verfahrensschritten der Bauleitplanung durch eine Aufnahme in die Homepage der Stadt ergänzt. Dort finden sie sich dann unter „Bekanntmachungen“ oder anderen Registerkarten. Für BürgerInnen sind solche Hinweise nicht leicht zu finden, wie die folgenden Beispiele zeigen. So wird in einer Bekanntmachung der Stadt Garding ein eher versteckter Hinweis auf einen Aufstellungsbeschluss gegeben, ohne dass zu erkennen ist, um welches Plangebiet sich handelt oder wann weitere Verfahrensschritte, wie z.B. die frühzeitige Bürgerbeteiligung, erfolgen sollen.

Formelle Bürgerbeteiligung

The screenshot shows the website interface for Garding. On the left is a vertical navigation menu with various categories. The main content area is titled 'Bekanntmachungen' and lists several official notices.

| Navigation Menu | Main Content |
|---------------------|--|
| Dienstag, 10.04.07 | HOME STADTPLAN FORUM |
| Unsere Stadt | Stadt - Info - Bekanntmachungen |
| Die Umgebung | <u>Bekanntmachungen</u> |
| Theodor Mommsen | |
| Eiderstedt-Messe 05 | |
| Vereine/Verbände | - Spielgerätesteuersatzung |
| Soziales | - Hundesteuer_II_Nachtragsatzung_2006 |
| Wirtschaft | - Betriebssatzung E-Werk_I_Nachtragsatzung_2006 |
| E-Werk-Garding | - IV_Nachtragsatzung Zweitwohnungssteuer_2006 |
| Infos für Gäste | - Schreiben_Stadt_Garding_Bekanntmachung_Ordnungsprüfung_HH_2005 |
| Feste Termine | - Bekanntmachung_Aufstellungsbeschluss |
| Stadt - Info | - I. Nachtragshaushaltsatzung der STADT GARDING für das Haushaltsjahr 2006 |
| Stadtvertretung | - Annahme der Weihnachtsbäume |
| Die Ausschüsse | - Wohnung im Osterende zu vermieten |
| Sitzungstermine | |
| Müllabfuhrtermine | |
| Funkturm | |
| Kompostierung | |
| Bekanntmachungen | |
| Telefonnummern | |
| Interessante Links | |

(www.garding.de , Zugriff am 10.04.2007)

(www.buedelsdorf.de , Zugriff am 10.04.2007)

Noch schwieriger wird es für die BürgerInnen, wenn sie auf der Website nicht die Titel der einzelnen Bekanntmachung finden, sondern nur Ordner mit Bekanntmachungsblättern, die sie dann auf Hinweise nach Bauleitplanverfahren durchsuchen müssen. Wenn es, so wie in einigen Städten, einen Ordner „Bekanntmachungen“ überhaupt nicht gibt, bleibt nur noch die Suche über die Eingabe des Suchbegriffes „Bürgerbeteiligung“ oder über ein „Bürgerinformationssystem“ - sofern vorhanden. Dort wird dann teilweise auf Ausschussprotokolle verwiesen, aus denen der Verfahrensstand von Bauleitplänen entnommen werden kann. Allerdings werden sich BürgerInnen diese Mühe wohl kaum machen bzw. werden ihnen hierzu die notwendigen Kenntnisse fehlen.

| Titel | Größe |
|--|-------|
| bekanntmungsblatt_nr_09_2007.pdf Ausgabe 09/2007 vom Mittwoch, dem 04.04.2007 | 46 K |
| bekanntmungsblatt_nr_08_2007.pdf Ausgabe 08/2007 vom Mittwoch, dem 21.03.2007 | 131 K |
| bekanntmungsblatt_nr_07_2007.pdf Ausgabe 07/2007 vom Mittwoch, dem 07.03.2007 | 39 K |

(www.heide.de , Zugriff am 10.04.2007)

Da ist es schon eher hilfreich, wenn eine Stadt, wie z.B. die Stadt Uetersen, über den Stand aktueller Bauleitplanungen informiert:

rosenstadt UETERSEN

Startseite Stadt Informationen Rathaus Leben in Uetersen Impressum

Aktuelle Bauleitplanung: (Aufstellung)

| Bebauungsplan-Nr. | Plangebiet: | Aufstellungsbeschluss | Entwurf |
|--|----------------------------|-----------------------|----------------------|
| B-Plan 74 | Hafengebiet | 09.09.2004 | liegt noch nicht vor |
| B-Plan 76 / 1. Änd. | Großer Sand / Töpferstraße | 17.02.2005 | liegt noch nicht vor |
| 27. Änderung des Flächennutzungsplanes | Teilflächen A, B und C | 17.02.2005 | siehe unten |
| Ergänzungssatzung | Deichstraße | 17.02.2005 | siehe unten |
| Vorh. bez. B-Plan 24 | Teilgebiet Hafen | 14.06.2005 | liegt noch nicht vor |
| 28. Änderung des Flächennutzungsplanes | Teilflächen A und B | 18.08.2005 | geplant 18.01.2007 |
| B-Plan 86 | Berliner Straße | 16.11.2005 | liegt noch nicht vor |
| B-Plan 84 | Torn.Weg / Hochfeldstraße | 15.12.2005 | liegt noch nicht vor |
| Vorh. bez. B-Plan 25 | Großer Sand / Töpferstraße | 16.11.2005 | liegt noch nicht vor |

Bauen/ Wohnen Bauordnung Stadtplanung Wirtschaftsförderung Baugrundstücke

(www.uetersen.de, Zugriff am 11.04.2007)

Die üblicherweise in der Bauleitplanung unkundigen BürgerInnen können hieraus allerdings nicht schließen, wann sich für sie eine Beteiligungsmöglichkeit ergibt.

In den meisten Städten ist es auch nicht möglich, online Informationen zu vorhandenen Bauleitplänen zu bekommen. Da bildet die Stadt Westerland eine positive Ausnahme. Zwar findet sich auch hier kein Hinweis auf Beteiligungsmöglichkeiten, der Zugang zu vorhandenen Bebauungsplänen ist jedoch durch einfaches Anklicken eines Planausschnittes möglich. So wird zumindest leicht verständlich der Zugang zu Informationen, z.B. für Bauwillige, ermöglicht.

Informationen zu Bauleitplänen

Herzlich Willkommen beim Stadtbauamt Westerland

Bauleitplanung

- Landschaftsplan
- Flächennutzungsplan
- Regionalplan_V
- Erhaltungssatzung § 172
- Satzungsgebiete § 22
- Sonstige Satzungen
- Öffentliche Auslegung
- Bodenrichtwerte Nord
- Bodenrichtwerte Süd
- Bodenrichtwerte Aussenbereiche

(www.stadt-westerland.de, Zugriff am 11.04.2007)

Andere Städte stellen allgemeine Informationen über Flächennutzungs- und Bebauungsplanung zur Verfügung und machen damit die Bedeutung und den Ablauf von Bauleitplanung transparent.

The screenshot shows the website 'Willkommen in Barmstedt'. The left sidebar contains a navigation menu with items like 'Aktuelles', 'Veranstaltungskalender', 'Rathaus, Politik und Bürgerinfo', 'Tourismus', 'Wirtschaft', 'Volkshochschule (VHS)', 'Bildung und Kultur', 'Vereine und Verbände', 'Soziales', 'Bauen und Wohnen', 'Für Wohnungssuchende', 'Baugrundstücke', and 'Bauleitplanung & Stadtentwicklung'. The main content area features a green header with 'Flächennutzungsplan' and a map of the city. Below the map, there is a text block explaining the plan's history and purpose, followed by a link to 'Bebauungsplan Nr. 65/Bolzplatz Nappenhorn'.

(www.barmstedt.de , Zugriff am 10.04.2007)

Informelle Beteiligungsverfahren

Bei Durchsicht der Websites entsteht der Eindruck, dass es in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins städtebauliche Planungen mit der Möglichkeit der nichtformellen Bürgerbeteiligung kaum gibt bzw. gegeben hat. Als einzige der untersuchten Websites bietet die Stadt Husum eine Bürgerbeteiligung bei einer aktuel-
len städtebaulichen Planung an.

The screenshot shows the website 'Rathaus' for Husum. The top navigation bar includes 'Notdienste', 'Veröffentlichungen', 'hin & weg', 'Stadtplan', 'Kontakte', 'Impressum', and 'Sitemap'. A search bar is located on the right. The main content area displays a news article titled 'Auftaktveranstaltung zur Husumer Stadtentwicklung' dated 12.04.2007. The article text describes a public event for the city's future development, mentioning the involvement of citizens and the city council.

(www.husum.de , Zugriff am 14.04.2007)

Für bereits durchgeführte Bürgerbeteiligungsverfahren gibt es jedoch mehrere Beispiele. Dabei scheint es sich zum Standard zu entwickeln, Entwicklungskonzepte, und hier insbesondere die „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK)“ und Konzepte für Konversionsflächen, unter Beteiligung der BürgerInnen zu erstellen. Das folgende Beispiel aus Eckernförde (das Ergebnis des ISEK wurde dort am 21. Juni 2006 der Öffentlichkeit präsentiert) zeigt, dass bei der Erarbeitung des Konzeptes ausdrücklich Wert auf Meinungsbeiträge der BürgerInnen gelegt wurde:

Ihre Meinung ist gefragt!

Wichtiger Bestandteil des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes ist es, die Bevölkerung der Stadt Eckernförde in die Konzepterstellung einzubeziehen, denn es soll ein Konzept für Ihre Stadt, für alle Bürgerinnen und Bürger werden. Deshalb brauchen wir Ihre Mitarbeit, Ihre Ideen, Vorstellungen und Anregungen.

Dort können Sie sich zu folgenden Fragen äußern:

- ◆ Welche Potenziale und welche Defizite sehen Sie für die zukünftige Entwicklung Eckernfördes?
- ◆ Welche Themen sind für die zukünftige Stadtentwicklung wichtig und sollten nach Ihrer Meinung bearbeitet werden?
- ◆ Welche Gebiete, Orte, Ortsteile oder Objekte, zum Beispiel Gebäude sind von besonderer Bedeutung?
- ◆ Welche Anregungen, Ideen, Hinweise möchten Sie einbringen?

Natürlich wollen nicht alle dasselbe, manches wird sich widersprechen, und deshalb ist es notwendig, Ihre Anregungen zusammenzufassen und zu gewichten. Ihre Vorstellungen werden auf ihre Verwertbarkeit für ein gesamtstädtisches Konzept überprüft und so aufbereitet, dass sie in den politischen Entscheidungsprozess über die zukünftigen Entwicklungsschwerpunkte der Stadt Eckernförde einfließen können.

Ihre Anregungen oder weiteren Hinweise richten Sie bitte schriftlich

- ◆ per E-Mail an Karen.Hartmann@steg-hh.de oder
- ◆ per Brief an [steg Hamburg mbH](http://www.steg-hamburg.de), z. Hd. Karen Hartmann, Schulterblatt 26-36, 20357 Hamburg

(www.eckernfoerde.de ; Zugriff am 10.04.2007)

Über die Nachnutzung ehemals militärisch genutzter Flächen wird auf einigen Websites nicht nur ausführlich informiert, sondern es wird auch dargestellt, dass BürgerInnen bei der Erstellung von Konzepten beteiligt wurden.

Am Freitag, den 3. März 2006, möchte die Stadtverwaltung zusammen mit den beauftragten Büros von 15:00 – 18:00 Uhr im Rahmen eines "Offenen Bürgernachmittags" im **Bürgersaal des Rathauses** über das laufende Konversionsverfahren informieren und den Bürgerinnen und Bürgern Bad Segebergs sowie allen Interessierten die Möglichkeit geben, ihre Ideen zur Nachnutzung der Lettow-Vorbeck-Kaserne einzubringen.

■ **Schließung Bundeswehrgelände - Was kommt danach?(09.03.06)**

Bürgerinnen und Experten haben zahlreiche Ideen zur Nachnutzung der Lettow-Vorbeck-Kaserne entwickelt, die in die Nachnutzungsszenarien der "Entwicklungs- und Machbarkeitsstudie zur Konversion Bad Segeberg" eingeflossen sind.

Die erste Bearbeitungsphase der "Entwicklungs- und Machbarkeitsstudie zur Konversion Bad Segeberg" ist weitgehend abgeschlossen. Das heißt, eine Bestandsaufnahme auf dem Gelände der Lettow-Vorbeck-Kaserne wurde durchgeführt, die für die Stadt und die Region vorliegenden Informationen und Fakten wurde ausgewertet und Anregungen für die Nachnutzung des Kasernengeländes wurden sowohl bei den BürgerInnen als auch bei den Fachleuten abgefragt. Die Ideen reichen vom Ausbildungs- und Weiterbildungszentrum bis zum Freizeitpark, vom Verkehrsübungsplatz bis zum Autohof, vom Logistikzentrum bis zum kontrovers diskutierten Shoppingzentrum sowie von einer neuen "Bleibe" für den Tierschutz bis zum Wissenszentrum mit der thematischen Ausrichtung "zukünftige Energie-, Umwelt- und Antriebstechnologien". Ebenso angeregt wurde die Renaturierung des Kasernengeländes, um so den ursprünglichen Zustand wieder herzustellen. Eine Zusammenstellung der Nachnutzungsideen sind im Einzelnen [hier](#) zu entnehmen.

Derzeit werden von den beauftragten Planungsbüros drei Nachnutzungsszenarien entwickelt, die am 24. März 2006 in einem workshop den ausgewählten Vertretern aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung vorgestellt werden. Ziel des workshops wird es sein, nach einer eingehenden Diskussion ein Nutzungsszenario auszuwählen und in der zweiten Bearbeitungsphase zu konkretisieren.

Für Rückfragen steht Ihnen Frau Ute Heldt unter der Rufnummer 04551 – 964 460 oder unter e-Mail zur Verfügung.

<http://stadt-bad-segeberg.server5.mindwerk.net>

(www.bad-segeberg.de , Zugriff am 10.04.2007)

In der Stadt Rendsburg wurde zur Erarbeitung von Nutzungsvorschlägen für zwei Kasernenstandorte im Februar 2007 eine Ideenwerkstatt durchgeführt, an der 60 BürgerInnen teilnahmen und zu der mit einem ansprechenden Pressebericht eingeladen wurde. Eine ausführliche Darstellung des Ablaufes der Ideenwerkstatt kann von der Website www.rendsburg.de als pdf-Datei heruntergeladen werden.

Was wird aus den Kasernen: Ideen der Bürger sind gefragt
 Ideenwerkstatt mit Hintergrundinformationen und der Möglichkeit zum Mitreden im Hohen Arsenal

Rendsburg.org – Immer wieder gibt es aus der Bevölkerung Klagen darüber, dass Politik und Verwaltung machen, was sie wollen. Heute besteht die Möglichkeit, selbst Einfluss zu nehmen – und zwar ganz direkt: Die Stadt lädt zwischen 13 und 17 Uhr zu einer Ideenwerkstatt in das Kulturzentrum Hohes Arsenal ein, in der Vorstellungen, Wünsche und Anregungen gefragt sind: Es geht dabei um die künftige Nutzung der Eiderkasernen und der Feldweibel-Schmid-Kaserne.

Vertreter von zwei Unternehmen, die von der Stadt mit der Untersuchung und der Abwicklung der Umwandlung beauftragt sind, werden zunächst über die Rahmenbedingungen informieren: Welche Gebäude stehen unter Denkmalschutz und in welchem Zustand sind sie? Welche Erwartungen stellt der Bund als der Eigentümer der Grundstücke? Wo liegen Stärken und Schwächen der Kasernengelände? Auf dieser Grundlage können dann Ideen für die Zukunft entwickelt werden.

Die Ergebnisse der Ideenwerkstatt werden in die weiteren Planungsprozesse einbezogen. Das heißt: Die Arbeitsgruppe Konversion und die städtischen Gremien beschäftigen sich damit und nehmen auch eine Bewertung der Vorschläge (beispielsweise vor dem Hintergrund von Marktsituation und Finanzierung) vor. „Ich würde mich darüber freuen, wenn viele Bürger an dieser Werkstatt teilnehmen und uns Anregungen geben würden“, sagte Bürgermeister Andreas Breiter.

Eiderkasernen: 19,3 Hektar Fläche in bester Innenstadt-Lage.
Feldweibel-Schmid-Kaserne: 43,7 Hektar im Norden der Stadt.
 Fotos: Dewanger

(Auszug aus der Landeszeitung vom 05.02.2007)

Ergebnis der Internetrecherche

Auf ca. 10 % der durchsuchten Websites fanden sich Hinweise auf Beteiligungsverfahren bei städtebaulichen Planungen. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit der Erarbeitung von städtebaulichen Konzepten. Ein Hinweis auf ein Bürgerbeteiligungsverfahren bei einer Freiraumplanung fand sich auf der Website der Stadt Tornesch – mit der Überschrift „Bürgerbeteiligung Heimstättenstraße“.

Home Stadtplan Gästebuch Sitemap Suchen Bürgerbeteili

Tornesch

Rathaus & Bürgerservice
 Kommunalpolitik
 Wirtschaftsförderung
 Bauen und Wohnen
 Soziales
 Bildung und Kultur
 Jugend, Sport, Freizeit
 Ratsinformationssystem

Aktuelles

Straßenbaumaßnahmen

Bürgerbeteiligung Heimstättenstraße
 online seit Montag, dem 14. August 2006 um 16:38:59 Uhr
 Im Rahmen der Sitzung des Bau- und Planungsausschusses vom 06.06.05 wurde seitens der Bürger der Wunsch geäußert, die Entwürfe der Planungsunterlagen für den Neubau der Heimstättenstraße als pdf-Datei im Internet zugänglich zu machen.
 Folgende Teilschnitte sind als Download verfügbar:

- Birkenweg - Neuendeicher Weg
- Neuendeicher Weg - Pfahlweg
- Pfahlweg - Pastorendamm
- Pastorendamm - Büldenweg
- Büldenweg - Norderstraße
- Norderstraße - Königsberger Straße
- Königsberger Straße - Pommernstraße
- Pommernstraße - Ahrenloher Straße

Zurück

(www.tornesch.de, Zugriff am 11.04.2007)

Leider ließ sich nicht erkennen, in welcher Form eine Bürgerbeteiligung stattgefunden hat. Die Ergebnisse der Internetrecherche lassen zwei Schlüsse zu:

1. Bürgerbeteiligungsverfahren bei städtebaulichen Planungen werden nur im Einzelfall über die Website der jeweiligen Stadt kommuniziert.
2. Bei städtebaulichen Planungen finden informelle Bürgerbeteiligungsverfahren nur im Einzelfall statt.

Im folgenden Abschnitt wird überprüft, ob diese Rückschlüsse durch die Erhebungen in den Bauämtern der kreisangehörigen Städte bestätigt wurden.

5.3.2 Erhebung per Fragebogen

Im Sommer 2007 wurde vom Verfasser eine schriftliche Erhebung in allen kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins (58 Städte; vgl. Kapitel 5.1) durchgeführt. Die Städte wurden gebeten, einen einseitigen Fragebogen (siehe Anlage 4) auszufüllen. Diejenigen Städte, die ein oder mehrere informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt hatten, sollten darüber hinaus je Verfahren in einem „Anhang“ genannten Vordruck (siehe Anlage 5) weitere Fragen beantworten.

Der einseitige Fragebogen sollte drei wesentliche Aufgaben erfüllen:

1. Feststellung der Anzahl der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins, die bereits informelle Beteiligungsverfahren bei städtebaulichen Planungen angewendet haben,
2. Untersuchung der Gründe, die dazu geführt haben, dass Städte informelle Beteiligungsverfahren bisher nicht angewendet haben und
3. Ermittlung derjenigen Städte, die mit informellen Beteiligungsverfahren gearbeitet haben, sowie die Bewertung der Ergebnisse solcher Verfahren bewerten.

Bei der Gestaltung des Fragebogens wurde darauf Wert gelegt, dass der Umfang von einer DIN-A4-Seite nicht überschritten wird. Dies schränkte zwar die Anzahl der möglichen Fragen ein, sollte aber, zur Gewährleistung einer hohen Rücklaufquote, auf einen Blick deutlich machen, dass der Aufwand zur Beantwortung der Fragen überschaubar sein würde. So kam es zu der Formulierung von fünf Fragen, die ergänzt wurden durch die Möglichkeit, im letzten Teil des Fragebogens individuelle Anmerkungen zu machen. Mit dem Anhang, der von den Städten ausgefüllt werden sollte, die bereits ein oder mehrere Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt haben, sollten Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

1. Werden bestimmte Verfahrensarten besonders häufig für bestimmte Planungsvorhaben verwendet?
2. Wie werden die Ergebnisse und Wirkungen der Verfahren durch die Bauamtsleitungen beurteilt?

3. Welche Faktoren stellen sich als verfahrensfördernd oder – hemmend heraus?

Den Teilnehmern an der Erhebung wurde eine anonymisierte Auswertung zugesichert.

5.3.3 Auswertung des Fragebogens

Auf eine Auswertung der Umfragen mittels eines standardisierten Verfahrens, wie zum Beispiel SPSS, wurde aus folgenden Gründen verzichtet:

- Wesentliches Ziel war die qualitative Auswertung, nicht die quantitative.
- Bereits die Literaturrecherche hatte gezeigt, dass Begrifflichkeiten bei informellen Beteiligungsverfahren unterschiedlich angewendet werden. So werden z.B. unter dem eigentlich relativ klar umrissenen Begriff „Zukunftswerkstatt“ Veranstaltungen durchgeführt, die sich in ihrer Ausprägung und in ihrem Ablauf so erheblich unterscheiden, dass sie kaum miteinander vergleichbar sind. Ein Beispiel (*siehe Folgeseite*) macht dies deutlich: die „Metropolregion Hamburg lädt zu einer „Zukunftswerkstatt“ ein – die Tagesordnung aber zeigt, dass es sich bei dieser Veranstaltung keineswegs um eine Zukunftswerkstatt im ‚klassischen‘ Sinne handelt, wie sie im Kapitel 3.2.2. beschrieben wird. Dies gilt umso mehr für andere Verfahren – so werden sich z.B. in der Praxis „Runde Tische“ kaum von Arbeitskreisen unterscheiden lassen.
- Die Ermittlung von Mittelwerten und Standardabweichungen hätte aufgrund der tlw. geringen Datenbasis (so haben z.B. nur 14 Städte keine informellen Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt) wenig Aussagekraft gehabt.

Des Weiteren wurde in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen der Fragebogen nur lückenhaft ausgefüllt. Für die Auswertung erheblich problematischer waren jedoch die Fälle, in denen nicht, wie erbeten, je Beteiligungsverfahren ein Anhang ausgefüllt wurde. Eine Zuordnung der weitergehenden Fragen zu einzelnen Verfahren war somit nicht möglich.

Zukunftswerkstatt

„Flächenverbrauch in der Metropolregion Hamburg – Zurück in die Mitte?“



metropolregion hamburg

Freitag, 15. Juni 2007
14⁰⁰ Uhr bis 18¹⁵ Uhr
im Freilichtmuseum am Kiekeberg

Programm

| | |
|---|---|
| <p>13:00 Uhr Erläuss Ausstellung/ Filme zum Thema Flächenverbrauch</p> | <p>14:00 Uhr Begrüßung / Einführung Dietmar Stadler Bürgermeister der Gemeinde Rosenpark</p> <p>Georg Gorrissen Vizebürgermeister der LP-AG „Bewältigungswandel im Flächenverbrauch“ der Metropolregion Hamburg / Landrat des Kreises Segeberg</p> |
| <p>14:15 Uhr Neue Instrumente für eine innovative Flächenpolitik Dr. Thomas Preuß GfU Berlin</p> | <p>14:40 Uhr Aus der Großstadt ins Grüne – und dann? Untersuchung zu Wohn- und Lebensmodellen im Hamburger Umland Dr. Marcus Menzel HafenCity Universität Hamburg</p> |
| <p>15:00 Uhr Der Investor zahlt alles – oder wer noch? Folgekosten von Bauprojekten für Kommunen, BürgerInnen und Bürger Dr. Jens-Martin Gufschke, Dietz Gubisch Plinencia Stadtentwicklung und Marketing GmbH, Hamburg</p> | <p>15:20 Uhr Pause</p> <p>15:45 Uhr Diskussion an drei Thementischen Input: Thesen der Referenten, Ausstellungsbeiträge u.a., Bausparkasse, Architektenkammern und Studentarbeiten der Universität Lüneburg Vorstellung „Neues Forum Flächenbewußtsein“</p> <p>1. Thementisch: „Wohnwünsche und Wohnbedürfnisse“ 2. Thementisch: „Strategien zur Reduzierung der Folgekosten“ 3. Thementisch: „Flächensparendes Bauen – Innenentwicklung und neue Wohnformen“</p> |

programm

Programm

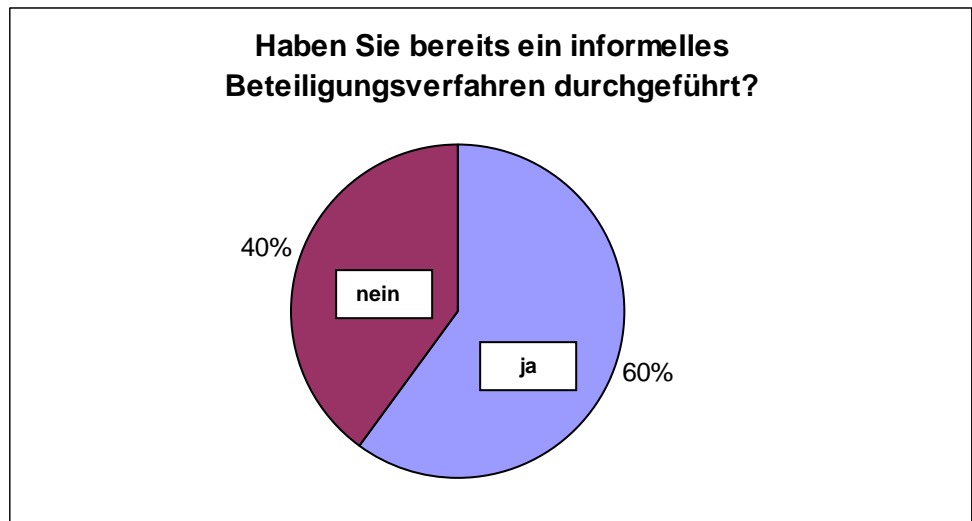
| | |
|---|---|
| <p>17:00 Uhr FILMPREMIERE Premiere des Kurzfilms „Zurück in die Mitte?“ der Metropolregion Hamburg Regisseur: Jörg Wagner / Produktion: Stop-Track, Hamburg</p> | <p>17:15 Uhr Podiumsdiskussion: Zurück in die Mitte? – Neue Konkurrenz oder neue Chancen? Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit Dr. Herfried Gumbelach Staatsrat der Behörde für Sozialentwicklung und Umwelt, Hamburg</p> <p>Georg Gorrissen Landrat des Kreises Segeberg</p> <p>Jörg Wagner, Regisseur</p> <p>Kommunalvertreter aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein</p> <p>Moderation der Zukunftswerkstatt: Katrin Fahrntung Institut für Energie, Wood / Hamburg</p> |
| <p>18:15 Uhr Einladung zum geselligen Umtrunk und Gelegenheit für weitere Gespräche Für das leibliche Wohl steht ein kleiner Imbiss (Selbstzähler) in den historischen Räumen – bei schönem Wetter im Innenhof – des Freilichtmuseums Kiekeberg bereit.</p> | <p>Das Projekt „Bewußtseinswandel Flächenverbrauch“ wird im Rahmen der beantragten REFINA Förderung des BMBWF mitfinanziert durch die Architektenkammern Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein sowie die Sparkasse Südholstein, die HASPA und die LBS.</p> |

programm

(Auszug aus einer Einladung der Metropolregion Hamburg, 2007)

Rücklauf

Von den 58 angeschriebenen kreisangehörigen Städten haben 40 geantwortet. Die Rücklaufquote beträgt damit 68,97 %. Von diesen 40 Städten haben 24 (= 60%) bereits ein informelles Bürgerbeteiligungsverfahren (oder mehrere) durchgeführt.



(Quelle: eigene Darstellung)

Die 16 Städte, die bisher keine informellen Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, begründeten dies damit, dass

(Mehrfachnennungen möglich)

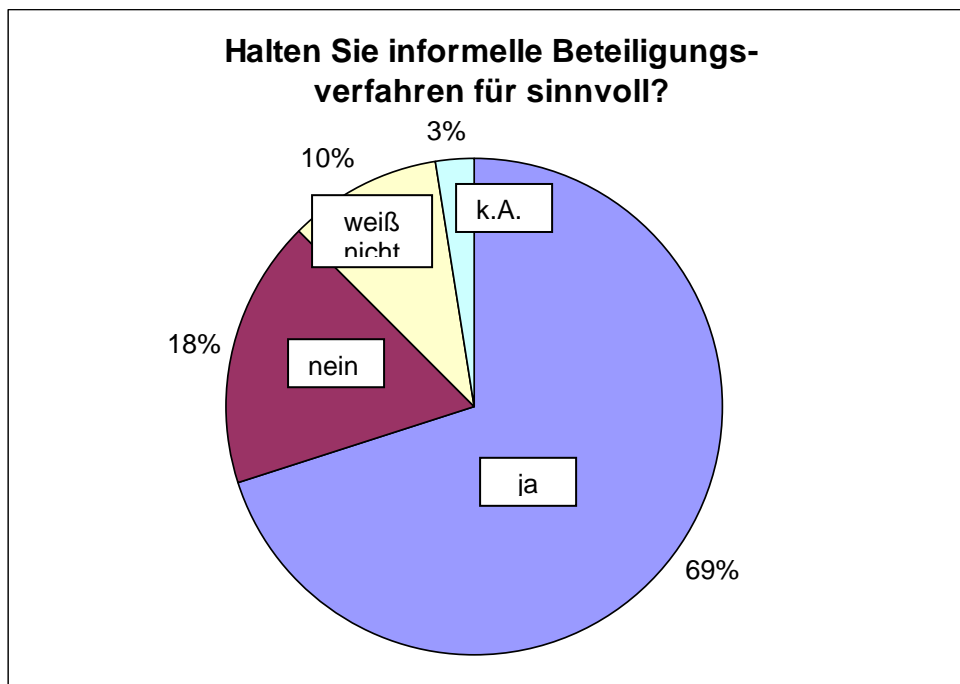
- sich die gesetzliche Bürgerbeteiligung bewährt hat und ausreichend ist; 12
- Bürgerinnen und Bürger zu sehr das Eigeninteresse im Sinn haben; 4
- ausschließlich die städtischen Gremien für die Entscheidungsfindung zuständig sind; 3
- der Aufwand in keinem sinnvollen Verhältnis zum mögl. Erfolg steht; 3
- eine solche Beteiligung
 - politisch und/oder 1
 - verwaltungsseitig nicht gewollt ist 3
- dafür die
 - finanziellen und/oder 4
 - personellen und/oder 6
 - zeitlichen Ressourcen fehlen 5

Der Grund für den Verzicht auf die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren liegt also anscheinend nicht darin, dass solche Verfahren von der Politik oder der Verwaltung nicht gewünscht würden. Vielmehr fehlen personelle, finanzielle und zeitlichen Ressourcen.

Bei 12 von 16 ‚Nicht-Anwendern‘ informeller Beteiligungsverfahren besteht die Einschätzung, dass die bestehenden formellen Verfahren ausreichend sind. Hinter dieser Einschätzung könnte sich das von Fuchs et al. (2002) vermutete „Beharrungsvermögen der Ver -

waltung“ verbergen. Dies würde bedeuten, dass die jeweiligen Bauverwaltungen eine über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehende Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen als unzweckmäßig bewerten würden. Auf eine entsprechende Frage antworten jedoch 28 von 40 Städten (= 70%), dass sie informelle Beteiligungsverfahren für sinnvoll halten.

Nur 7 Städte waren der Auffassung, dass solche Verfahren nicht sinnvoll sind („weiß nicht“: 4; keine Angabe: 1).

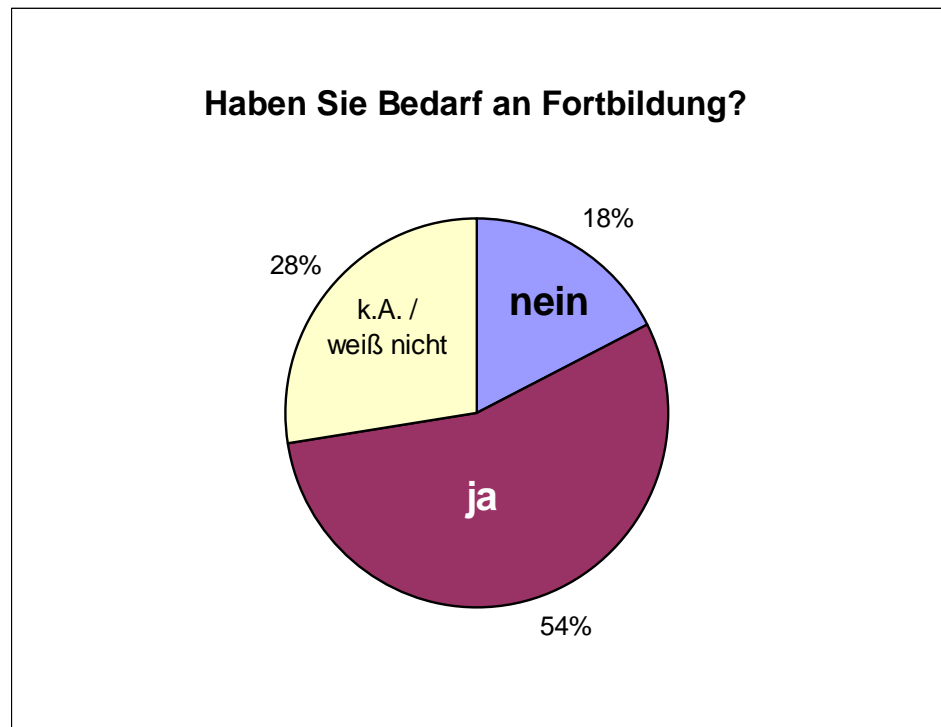


(Quelle: eigene Darstellung)

Unterteilt man die Antworten danach, ob die Städte bereits informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt haben oder nicht, ergibt sich, dass 75% der Städte, die bereits ein informelles Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, ein solches Verfahren für grundsätzlich sinnvoll halten. Bei denjenigen, die noch keine entsprechenden Erfahrungen sammeln konnten, sind es immerhin noch 62,50 %. Vor diesem Hintergrund kann man kaum glaubhaft unterstellen, dass die Verwaltungen dieser Städte in „Beharrungsvermögen“ verhaftet seien. Vielmehr scheint eine grundsätzliche Offenheit gegenüber informellen Beteiligungsverfahren vorhanden zu sein.

Dass in 16 von 40 Städten bis zum Zeitpunkt der Erhebung dennoch keine informellen Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt wurden, mag auch an mangelnden Kenntnissen über solche Verfahren und an Unsicherheit über ihre Anwendung liegen. Denn auf die Frage, ob es für Anwender informeller Bürgerbeteiligung ausreichend Informationen bzw. Fachliteratur gibt, antworteten zwar 14 Städte mit „ja“, immerhin 17 Städte sind aber der Meinung, dass hier ein Mangel herrscht (keine Angaben oder „weiß nicht“: 9). Und schließlich sehen 22 Städte Bedarf an Fortbildungsveranstaltungen.

**Informationen /
Fortbildung**



(Quelle: eigene Darstellung)

Unterteilt man die Antworten danach, ob die Städte bereits informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt haben oder nicht, stellt sich heraus, dass der Bedarf an Information in den Städten höher ist, in denen bereits informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt wurden. Von den Städten, die bisher keine Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, sind 37,50 % der Auffassung, es gäbe für Anwender solcher Verfahren ausreichend Informationen und Fachliteratur und 43,75 % dieser Städte meinen, es gäbe hierzu genügend Fortbildungsveranstaltungen. Von den Städten, die bereits informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, sind 45,83 % der Ansicht, es gäbe für Anwender solcher Verfahren nicht in ausreichendem Umfang Informationen/Fachliteratur und 62,50 % dieser Städte halten das Angebot an Fortbildungsveranstaltungen hierzu für nicht ausreichend.

Dies macht deutlich, dass nicht nur allgemein bei der Mehrzahl der kreisangehörigen Städte Informations- und Fortbildungsbedarf bezüglich der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren besteht, sondern dass aufgrund der Durchführung solcher Verfahren dieser Bedarf offensichtlich sogar noch zunimmt (siehe dazu auch Kapitel 6.2 „Ausbildung / Fortbildung“).

5.3.4 Auswertung des Anhangs

Bei der Auswertung des Anhangs ergibt sich das Problem, dass nicht alle Städte, wie erbeten, für jedes durchgeführte informelle Beteiligungsverfahren einen separaten Fragebogen ausgefüllt haben. Aus diesem Grund kann in drei Fällen keine genaue Zuordnung der Antworten auf die einzelnen Beteiligungsverfahren erfolgen bzw. ist es nicht genau nachvollziehbar, wie viele informelle Beteiligungsverfahren in den betroffenen Städten durchgeführt

wurden. In einem Fall erfolgte z.B. die Angabe „mindestens 1 Projekt / Jahr“. Deshalb kann in der Auswertung der Erhebung die absolute Anzahl der informellen Beteiligungsverfahren, die im Zeitraum von 1998 bis 2007 in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins durchgeführt wurden, nicht exakt benannt werden. Da es aber nicht vorrangiges Ziel der Erhebung war, sämtliche Verfahren lückenlos zu erfassen, sondern vielmehr einen Überblick über die angewendeten Verfahren und die Bewertung ihrer Ergebnisse zu gewinnen, ist für die **qualitative** Auswertung der Erhebung die o.a. Ungenauigkeit ohne Folgen.

Zur weiteren **quantitativen** Auswertung wurde von 32 informellen Beteiligungsverfahren in den 24 Städten ausgegangen – die vermutliche Gesamt-Anzahl der durchgeführten Verfahren im Untersuchungszeitraum 1998 – 2007 dürfte eher bei 40 liegen.

Bei den städtebaulichen Planungen, für die ein informelles Beteiligungsverfahren durchgeführt wurde, handelte es sich überwiegend um städtebauliche Rahmen- bzw. Entwicklungsplanungen (= 50% der Verfahren) oder Bauleitplanungen (ca. 32 % der Verfahren).

Die Bandbreite der Planungen, die im Rahmen der Erhebung dargestellt wurden, reicht von der städtebaulichen Rahmenplanung, über Wohngebietsentwicklungen und Konversionsmaßnahmen bis hin zur konkreten Platzgestaltungsplanung. Allein schon diese Diversität macht eine Vergleichbarkeit der Verfahren, bezogen auf mögliche „Anwendungs- und Erfolgsmuster“ äußerst schwierig.

Sie führt im Übrigen auch dazu, dass eine detaillierte Betrachtung und Darstellung einzelner informeller Beteiligungsverfahren die den Teilnehmern der Umfrage zugesicherte Anonymität gefährden würde. Aus diesem Grund wird im Folgenden auf die Darstellung solcher Details verzichtet. Denn Ziel der Erhebung war nicht, den Dokumentationen über ‚best-practice‘-Beispielen und ‚Erfolgsgeschichten‘ eine weitere hinzuzufügen, sondern es sollte eine Bestandsaufnahme erfolgen, bei der die befragten Personen nicht befürchten mussten, im Fall einer negativen Bewertung der in ‚ihrer‘ Stadt durchgeführten Beteiligungsverfahren ggf. Repressalien ausgesetzt zu sein.

Bei einigen Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung an städtebaulichen Entwicklungsplanungen handelt es sich um die Durchführung von „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ (ISEK) – die diesbezüglichen Förderrichtlinien sehen ausdrücklich eine Beteiligung der BürgerInnen vor. Nach Absatz 1 lit. B 1.1.4 der schleswig-holsteinischen Städtebauförderungsrichtlinien 2005 gehört „zur einheitlichen Vorbereitung der Gesamtmaßnahmen (...) vor allem die Aufstellung einer fach übergreifenden, koordinierten und ausgewogenen städtebaulichen Planung (...), die nach der Bürgerbeteiligung und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange von der Gemeindevertretung mit Selbstbindungswirkung beschlossen wird“ (Innenministerium S-H, 2005, S. 18).

Die Pflicht zur Durchführung einer Bürgerbeteiligung wird unter lit. B.1.1.5 weiter konkretisiert: „Die Vorbereitung und Durchführung der Gesamtmaßnahme ist mit den von der Sanierung Betroffenen

(§§137, 141 Abs. 4 BauGB) frühzeitig und hinreichend zu erörtern. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Informationsveranstaltungen, Veröffentlichungen und Ausstellungen zuwendungsfähig, nicht dagegen Repräsentationsaufwendungen“ (Innenministerium S-H, 2005, S. 19).

Nach Auskunft des Innenministeriums Schleswig-Holstein (Mail vom 13.07.2007) liegen bisher ISEK für folgende kreisangehörige Städte vor:

- Eckernförde
- Elmshorn
- Husum
- Itzehoe
- Rendsburg / Büdelsdorf

Nach Aussage von Sabine Kling, Innenministerium Schleswig-Holstein, ist es üblich, „...dass die Beteiligung der relevanten Akteursgruppen über die gesamte Dauer der ISEK-Erstellung in Arbeitsgruppen erfolgt, die Beteiligung der Öffentlichkeit läuft i.d.R. über Info-Veranstaltungen und Ideen-Workshops“ (Mail vom 13.07.2007). Auch in anderen als ISEK-Verfahren ist der (Planungs-)Workshop die am häufigsten vertretene Form des informellen Beteiligungsverfahrens, in der Häufigkeit der Anwendung gefolgt von der Zukunftswerkstatt.

Verfahrensformen

| | |
|-------------------------|----|
| - (Planungs-) Workshop | 9 |
| - Zukunftswerkstatt | 7 |
| - Runder Tisch | 3 |
| - Arbeitskreis /-gruppe | 3 |
| - Info-Abend | 3 |
| - Gemischte Formen | 2 |
| - Andere | 5 |
| Summe | 32 |

Aufwändige Verfahren, wie z. B. Planungszellen, oder weniger gebräuchliche Verfahren, wie z.B. „Planning for real“, kamen nicht zur Anwendung.

Veranlasser der Verfahren

22 von 32 Verfahren (= 68,75%) wurden von der Verwaltung angeregt, bei weiteren 3 Verfahren war die Verwaltung gemeinsam mit der Politik und/oder der Bürgerschaft Veranlasser für ein informelles Beteiligungsverfahren. Damit wird deutlich, dass die Verwaltung innovativen Planungsansätzen nicht nur offen gegenüber steht, sondern sie vielmehr aktiv einbringt. Der Politik kommt eine solche aktive Rolle anscheinend nicht zu.

Anzahl der Teilnehmer

An 10 der 32 Verfahren nahmen 50 und mehr BürgerInnen teil. Die übrigen Verfahren hatten überwiegend 10 – 50 TeilnehmerInnen. Diese Zahlen machen deutlich, dass es in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins offensichtlich keinen Bedarf an Verfahrensformen gibt, die besonders gut für große Teilnehmerzahlen geeignet sind (z.B. „Open Space“). Lediglich in einem Fall gab es eine Veranstaltung mit ca. 700 TeilnehmerInnen. Hierbei handelte es sich um eine Informationsveranstaltung zur Ansiedlung eines Biomassekraftwerkes.

In der Hälfte der Verfahren gab es vor Verfahrensbeginn keine Festlegung, wie mit den Ergebnissen des Prozesses umgegangen werden sollte. Nach Rücksprache mit einzelnen Bauamtsleitungen gab es hierfür unterschiedliche Gründe. In einigen Städten hat man sich keine Gedanken über diese Fragestellung gemacht, in anderen Städten war es eine „Selbstverständlichkeit“, d.h. ein Stück der Planungskultur vor Ort, dass die Ergebnisse bei der Entscheidung der Politik berücksichtigt würden.

Die Fälle, in denen vor Verfahrensbeginn eine Festlegung erfolgte, waren unterschiedlich ausgeprägt. Hierzu einige Beispiele, wie mit den Ergebnissen aus dem Beteiligungsverfahren umgegangen wurde:

- Die Beteiligung erfolgte unter einer bestimmten Fragestellung, nicht absolut ergebnisoffen (z.B.: Wohngebiet ja, aber wie?).
- Die Informationen und Anregungen aus der Beteiligung sind in die Planung eingeflossen, das Ergebnis wurde dann den politischen Gremien, deren Vertreter zuvor in dem Beteiligungsverfahren vertreten waren, zum Beschluss vorgelegt.
- Die formell zuständigen Gremien hatten einen Entscheidungsvorbehalt.
- Die Ideen / Vorschläge der Zukunftswerkstätten wurden als Anlage (Wünsche, Anregungen und Ideen) dem Ideenwettbewerb beigelegt.
- Alle Anregungen wurden aufgenommen und bewertet, nicht weiter zu verfolgende wurden begründet.
- Die Anregungen wurden geprüft und in die Vorbereitenden Untersuchungen integriert.
- Schriftliche Anregungen wurden ähnlich wie in einer Bauleitplan-Beteiligung behandelt.

In ca. der Hälfte der Verfahren (46,875%) wurden Dritte mit der Durchführung beauftragt, in immerhin rund einem Drittel (31,25%) wurde das Verfahren von der Verwaltung selbst durchgeführt (21,875%= keine Angabe). Von 24 Städten haben 5 die von ihnen durchgeführten Verfahren als nicht erfolgreich bewertet. Mit der Durchführung dieser Verfahren wurden in 3 Fällen Dritte beauftragt, in 2 Fällen wurden die Verfahren von den Städten in Eigenregie durchgeführt. Die Auswertung der Erhebung lässt somit nicht den Schluss zu, dass die Beauftragung Dritter in jedem Fall eine positive Auswirkung auf das Ergebnis eines Verfahrens hat.

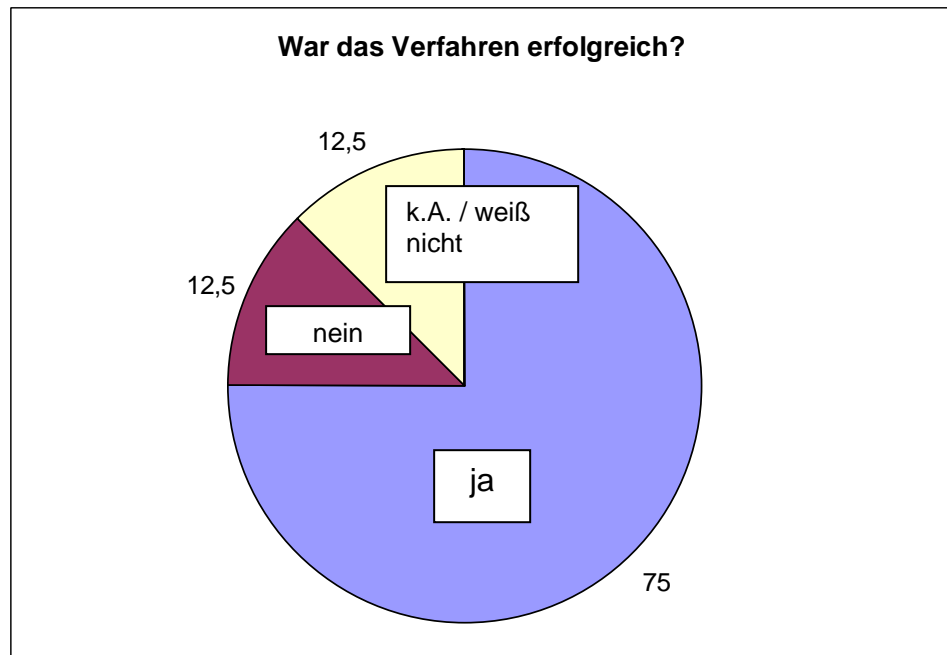
Beauftragung

Von denjenigen Städten, die Dritte mit der Durchführung des Beteiligungsverfahrens beauftragt hatten, wurde die Angabe der Auftragssumme erbeten. Da in 24 Fällen jedoch keine Angaben erfolgten (wohl auch, weil die Kosten für das informelle Beteiligungsverfahren teilweise unspezifiziert im Gesamtauftrag enthalten waren), lässt die Erhebung keine Rückschlüsse darauf zu, mit welchen Kosten für welche Verfahrensformen gerechnet werden muss. Allenfalls können Aussagen für die 3 Fälle getroffen werden, in denen ausschließlich eine Moderation beauftragt wurde: hier lag die Auftragssumme in einer Größenordnung von jeweils ca. 2.500,00 €

Kosten

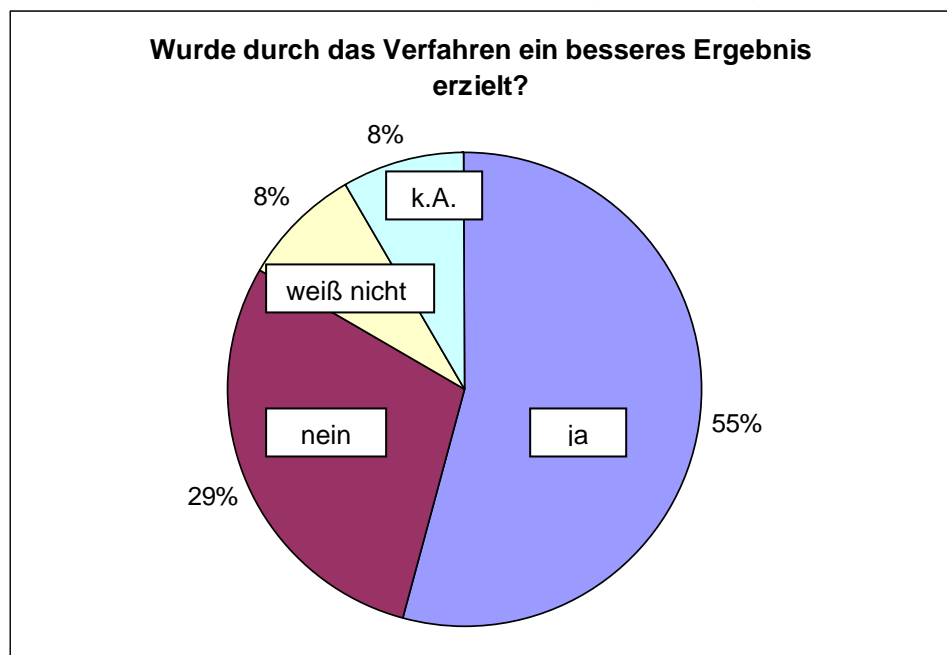
Bewertung

Wie bewerten nun die Städte das Ergebnis eines informellen Beteiligungsverfahrens im Vergleich zu einem formellen Verfahren?



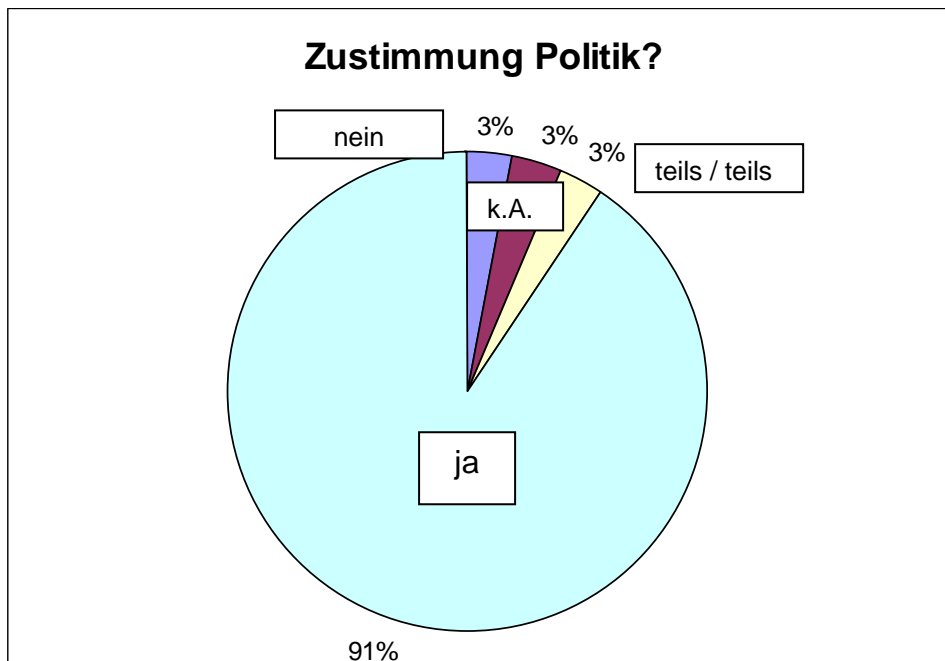
(Quelle: eigene Darstellung)

75 % der Verfahren waren aus Sicht der Städte erfolgreich. 12,5% der Verfahren wurden als nicht erfolgreich bewertet. Zu 12,5 % der Verfahren wurden keine oder keine eindeutigen Angaben gemacht. Diese Zahlen spiegeln sich in der Beantwortung der Frage, ob sich der Aufwand für das Verfahren gelohnt habe, wider: nur die 12,5 % der Städte, die das Verfahren als nicht erfolgreich bezeichneten, waren auch der Auffassung, der Aufwand habe sich nicht gelohnt. Rund 25% der Städte sind der Meinung, dass mit dem informellen Verfahren kein besseres Ergebnis erzielt worden ist, als mit einem formellen Verfahren erreicht worden wäre. Die deutliche Mehrheit (56,25 %) vertritt jedoch die Auffassung, dass das informelle Verfahren zu besseren Ergebnissen geführt habe.



(Quelle: eigene Darstellung)

Diese Bewertung spiegelt die Sichtweise der Verwaltung wider, die in der Regel Betreiber von Planungsverfahren ist. Bei den TeilnehmerInnen der informellen Beteiligungsverfahren stieß der Beteiligungsprozess fast ausschließlich auf Zustimmung. Von 32 Verfahren wurden 30 (= 93,75%) bei den TeilnehmerInnen -zumindest nach Meinung der Verwaltung- mit Zustimmung aufgenommen (sowohl / als auch: 1; keine Angabe: 1). Ähnlich breit ist die Zustimmung der Politik. Nur in einem einzigen von 32 Fällen ist das Verfahren nicht mit Zustimmung aufgenommen worden.



(Quelle: Eigene Darstellung)

Von einer großen Zahl von Bauamtsverwaltungen wird die Öffnung von Planungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger (und andere Akteure) offensichtlich als grundsätzlich positiv empfunden, während es hinsichtlich der inhaltlichen Ergebnisse und des Ablaufes informeller Beteiligungsverfahren in einigen Fällen negative Bewertungen gibt. Von 24 Städten haben 5 die von ihnen durchgeführten Verfahren als nicht erfolgreich bewertet. Um zu ermitteln, welche Gründe zu dieser Bewertung geführt haben, wurden mit den Bauamtsleitungen Interviews geführt, deren Ergebnisse in Kapitel 5.4.1 dargestellt werden.

Vor dem Hintergrund der überwiegend positiven Erfahrungen sind 21 von 24 Städten (= 87,5%) bereit, weitere informelle Beteiligungsverfahren durchzuführen. 11 dieser 21 Städte machen dabei jedoch Einschränkungen, die vor allem zum Inhalt haben, dass solche Beteiligungsverfahren wegen des damit verbundenen Aufwands nur bei bestimmten Projekten/Planungen durchgeführt werden sollten und dann auch nur unter bestimmten Rahmenbedingungen, wie z.B.:

- „Es muss immer ein „Input“ der Fachplanungen erfolgen.“
- „Keine offenen Debatten“.
- „Nur durchführen, wenn seitens der Politik gewünscht“.
- „Es müssen Ergebnisse sichtbar werden“.
- „Beginn, bevor die „Gerüchteküche“ zu brodeln anfängt“.

Fördernde Faktoren

Bei der Frage nach verfahrensfördernden Faktoren waren keine standardisierten Antworten vorgegeben und Mehrfachantworten möglich. 18 der 24 Städte machten zu diesem Punkt Angaben. Die häufigste Nennung war, mit 50 %, „*Professionelle Moderation*“, die zweithäufigste, mit 22,22 %; „*Politische Unterstützung*“.

Als weitere verfahrensfördernde Faktoren wurden genannt:

- *Unterstützung durch Planungsbüro / Moderatoren*
- *Offenheit seitens der Verwaltung.*
- *Direkte Kontaktaufnahme mit den Bürgern.*
- *Zeitlicher Spielraum, ausreichende Personal- und Sachmittel.*
- *Frühzeitige Meinungsabfrage vor Behandlung in den politischen Gremien.*
- *Interesse der Bevölkerung an dem Thema.*

Hemmende Faktoren

Bei der Frage nach hemmenden Faktoren gab es, anders als bei den fördernden Faktoren, keine Häufung bestimmter Nennungen; die Angaben unterschieden sich von Stadt zu Stadt. Auch bei dieser Frage waren keine standardisierten Antworten vorgegeben und Mehrfachantworten möglich. Die Vielfalt und Vielzahl der Faktoren, die von den Bauamtsleitungen als hemmend bewertet wurden, wird an den folgenden Beispielen deutlich:

- Mangelnde Erfahrung
BürgerInnen haben i.d.R. wenig Kenntnisse über den Ablauf von Planungsverfahren, insbesondere wenn es sich um Bauleitplanverfahren handelt. „*Das Unverständnis über das vorgeschriebene Planungsverfahren und die zeitlichen Bedingungen*“ kann unter solchen Umständen zu Frustrationen führen. Aber auch bei einer Verwaltung, die ein informelles Beteiligungsverfahren veranlasst, kann „*mangelnde Erfahrung mit anfänglich geringer Resonanz*“ zur Folge haben, dass es aufgrund der erlebten Schwierigkeiten zu keinen weiteren informelle Beteiligungsverfahren kommt.
- Fehlendes Gemeinwohlinteresse
Es wird als prekär betrachtet, wenn in manchen Verfahren nachdrücklich vorgetragene Einzelinteressen teilnehmender BürgerInnen im Vordergrund stehen: „*Fast immer wird ausschließlich ohnehin durchsetzungsstarken Lobbyisten ein weiteres Forum gegeben.*“
- Finanzmittel
Nicht nur das Fehlen von Finanzmitteln für das Verfahren selbst, sondern auch für die Umsetzung von Bürgerideen kann problematisch sein: „*Für die Umnutzung der Flächen hatten viele Menschen Ideen, hinter denen jedoch keine Finanzierung stand. Die Bearbeitung dieser Punkte erhöhte den Bearbeitungsaufwand.*“

- Unstimmige Ergebnisse
Insbesondere bei städtebaulichen Wettbewerben kann es vorkommen, dass das von der Wettbewerbsjury ausgewählte Ergebnis nicht den Rahmenbedingungen des Wettbewerbs entspricht, die die BürgerInnen z.B. in einer Planungswerkstatt vorher erarbeitet haben. Ein solches Ergebnis wird dann von den BürgerInnen als unstimmig empfunden und sie werden sich fragen, warum sie sich dem Aufwand eines Beteiligungsverfahrens unterzogen haben.
- Pressearbeit
Wenn Pressearbeit nicht ausgewogen oder nicht richtig in den Ablauf ‚eingetaktet‘ ist, kann es zu Problemen kommen: *„Zuviel zum falschen Zeitpunkt lenkt den Fokus auf Konflikte – die TeilnehmerInnen müssen auch mal quer denken dürfen, ohne dass hieraus gleich eine Meldung wird. Zu wenig verursacht den üblichen Eindruck von Geheimniskrämerei und bringt schlechte Presse.“*

Die Liste hemmender Faktoren ließe sich aufgrund der in der Befragung von den Bauämtern vorgebrachten Bemerkungen weiter führen. Hierauf wird jedoch verzichtet, weil es sich letztendlich um solche Faktoren handelt, wie sie im Detail in Kapitel 8.1 dargestellt werden.

Mit der Erhebung wurde nachgewiesen, dass in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins informelle Beteiligungsverfahren keine Ausnahmeerscheinungen sind. Die Mehrheit der Städte hat solche Verfahren bereits angewendet und ist, aufgrund der überwiegend guten Erfahrungen, bereit, weitere informelle Beteiligungsverfahren durchzuführen. Dieses positive Fazit wird durch die Tatsache, dass einzelne Beteiligungsverfahren als „nicht erfolgreich“ bewertet wurden, nicht grundsätzlich beeinträchtigt. Allerdings ist es erforderlich, diese Fälle näher zu betrachten, um herauszufinden, welche Faktoren zu ihrem Misserfolg geführt haben. Dies geschieht im folgenden Kapitel.

Fazit

5.4 Expertengespräche

5.4.1 Gespräche mit Bauamtsleitungen

Zur näheren Betrachtung von Beteiligungsverfahren, die nach Meinung der verfahrenssteuernden Bauämter nicht oder nur eingeschränkt erfolgreich verlaufen sind, wurden Interviews mit Bauamtsleitungen mehrerer Städte geführt. Die Bauamtsleitungen wurden gebeten, die Begleitumstände zu schildern, die dazu geführt hatten, dass sie das Ergebnis des von ihnen durchgeführten informellen Beteiligungsverfahrens negativ bewertet haben. Diese Begleitumstände werden im Folgenden *in anonymisierter Form* dargestellt. Das heißt, dass entweder die zitierten Äußerungen der Bauamtsleitungen ohne Bezug zu konkreten Planungsverfahren geschildert oder dass die Umstände der Planungsverfahren bewusst

anders dargestellt werden, als sie tatsächlich abgelaufen sind. Damit soll verhindert werden, dass Rückschlüsse auf bestimmte Städte möglich sind. Die wörtlichen Zitate aus den Interviews werden hingegen unverändert übernommen.

Von den befragten Bauamtsleitungen wurden folgende Gründe, die sie zu einer negativen Bewertung der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren bewogen haben, geschildert:

1. Die Politik beschließt etwas völlig anderes, als im Beteiligungsverfahren abgesprochen wurde.
2. Es herrscht Politikverdrossenheit und mangelndes Vertrauen in die Verwaltung.
3. Ein Interesse von BürgerInnen an konzeptionellen Planungen ist nur schwer zu generieren.
4. BürgerInnen können nicht oder nur in geringer Anzahl zur Teilnahme an einem Beteiligungsverfahren mobilisiert werden.
5. BürgerInnen beteiligen sich häufig erst bei persönlicher Betroffenheit.
6. Es fehlen finanzielle Ressourcen.
7. Verwaltung und Politik sind überfordert.
8. Es herrscht Zeitdruck.

Im Folgenden werden diese Gründe näher erläutert bzw. die Sichtweisen der Bauamtsleitungen geschildert und mit Zitaten hinterlegt.

1. Die Politik beschließt etwas völlig anderes, als im Beteiligungsverfahren abgesprochen wurde.

In einem Verfahren ging es um die Überplanung einer innerstädtischen Brachfläche. Die Idee zum informellen Beteiligungsverfahren kam von der Verwaltung, auch wenn vorher große Skepsis herrschte:

„(...) ich hab' auch gedacht: oh Gott, oh Gott, einen Samstag da mit irgendwelchen Wahnsinnigen sitzen und irgendwelche Visionen, oh Gott, oh Gott (...)“ (Interview 1, S. 1).

Es wurde dann ein Workshop unter professioneller Moderation, jedoch geringer Beteiligung von Vertretern politischer Gremien, durchgeführt.

„Politisch, muss ich gleich mal so kritisch anmerken, waren da also nur drei Vertreter von den Kommunalpolitikern. Das ist natürlich sehr mau. Und wenn ich das auch so lapidar sagen darf: also das Interesse der Politik da dran war nicht so groß, wie wir uns das eigentlich vorgestellt hatten. Wir hatten gedacht: Mensch, die Kommunalpolitiker sagen immer, ‚Mensch macht mal was (...)‘“ (Interview 1, S. 1).

Die Workshop-Teilnehmer, Anlieger und Grundstückseigentümer, entwickelten kreative Ideen für die Bebauung und Nutzung der Flächen.

„(...) wir sind da alle sehr, sehr positiv raus gegangen. Das war richtig ein schöner Tag. Also, ist sonst eigentlich nicht so, dass man das sagt, dass man, wenn man `ne F-Planung oder so was

hat, dass man sagt: ‚Mensch war das ein schöner Tag‘ (Interview 1, S. 1).

In der anschließenden politischen Beratung und Beschlussfassung wurden die Anregungen aus dem Workshop jedoch nicht berücksichtigt.

„Was eben so schade ist: von diesen ganzen Sachen wurde nichts umgesetzt, also auch wirklich überhaupt gar nichts“ (Interview 1, S. 1). Letztendlich entschied sich die Politik nicht für die Ideen der Anlieger und Grundstückseigentümer, wie z.B. bestimmte Nutzungs-Cluster, sondern für eine „Standard-Planung“.

„Ich hab’ das Gefühl, das lag einfach am mangelnden Interesse der Politik. Das ist so mein Eindruck. (...) die haben sich schon sehr wenig eingebracht in diesen Workshop (...)“ (Interview 1, S. 2).

„Die Kritiker sagen natürlich jetzt: (...) hätte man sich auch sowieso schenken können, diesen Tag (...) Es ist ja nichts bei raus gekommen im Endeffekt“ (Interview 1, S. 2).

Die Bereitschaft, noch einmal ein informelles Beteiligungsverfahren durchzuführen, ist bei der befragten Bauamtsleitung zwar immer noch latent vorhanden, jedoch nur unter der Bedingung, dass die Politik ganz stark eingebunden wird - und mit dem Zweifel: „Das glaube ich nicht, dass man das umsetzen kann“ (Interview 1, S. 2).

2. Es herrscht Politikverdrossenheit und mangelndes Vertrauen zur Verwaltung

Im persönlichen Gespräch mit den Bauamtsleitungen ist hin und wieder auch Bedauern und Resignation darüber feststellbar, dass BürgerInnen ihre Unzufriedenheit mit der Arbeit der politischen Gremien nicht in den Beratungen dieser Gremien äußern, sondern letztendlich an der Verwaltung auslassen.

„Dass man im Ausschuss sich vielleicht als Bürger melden könnte oder auch zur Stadtvertretung Fragen stellen könnte, passiert nicht. Aber wenn es draußen bemerkbar losgeht, dann ist Alarm. Und dann geht der Ärger ja hier vor Ort in der Verwaltung los. Man wendet sich dann vielleicht noch an den Bürgermeister, aber nicht an die politischen Vertreter. Es heißt immer „die Stadt“, aber dass das Stadtvertreter sind, die das politisch beschlossen haben, das geht völlig unter. Vielleicht auch so `ne Art Politikverdrossenheit, dass man sowieso keinem mehr glaubt, dass mag ja sein - aber den Druck, den bekommt die Verwaltung ab“ (Interview 3, S. 2).

Nicht nur die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen politischer Beratungen und Beschlussfassungen führt zu einem Misstrauen gegenüber der Verwaltung, sondern offensichtlich auch das Empfinden, dass die Verwaltung aus Bürokraten und Technokraten bestünde. „Vielleicht ist es auch das, was der Bürger spürt: dass die von ihm gewählten Vertreter eigentlich nicht die Arbeit leisten, die er sich vorstellt. Und er sich dann doch nicht so vertreten fühlt und sagt, ‚Es kommt ja doch aus anderen Kanälen, es kommt aus der Ver-

waltung und das sind Bürokraten, sind Technokraten, das wollen wir nicht. Ihr sollt die ja kontrollieren und die geben Euch nur vor, dass kann's ja wohl nicht sein'. Also, so'n Misstrauen kann man da schon irgendwo vielleicht sogar begründen“ (Interview 3, S. 2/3).

Ein solches Misstrauen kann dazu führen, dass die TeilnehmerInnen informeller Beteiligungsverfahren besonders kritisch das Verfahren und seine Ergebnisse begleiten und, im Sinne einer „self-fulfilling prophecy“ jede Nicht-Akzeptanz ihrer Vorschläge und Erwartungen als Bestätigung ihrer Annahme, dass die Verwaltung nur die eigenen, aber nicht die Interessen der BürgerInnen verfolgt, werten. Unter solchen Vorzeichen sind informelle Beteiligungsverfahren kaum zum Erfolg zu führen.

Dass es in einer der befragten Städte dennoch gelang, ein Beteiligungsverfahren nach einer ersten „Runde des Scheiterns“ zu einem konstruktiven Abschluss zu bringen, war vor allem Verdienst einiger KommunalpolitikerInnen, die sich mit großem persönlichen Engagement einbrachten und erreichen konnten, dass in einer zweiten Runde die bis dato aufgetretene Konfrontationshaltung in eine kompromissbereite, sachorientierte Haltung umgewandelt werden konnte. Das aufwändige und nervenaufreibende Verfahren führte bei der betroffenen Bauamtsleitung jedoch dazu, dass die Effektivität informeller Beteiligungsverfahren nun grundsätzlich eher skeptisch beurteilt wird.

3. Ein Interesse von BürgerInnen an konzeptionellen Planungen ist nur schwer zu generieren.

Übergeordnete städtebauliche Planungen, wie z.B. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder Konversionsplanungen, finden nur schwer einen größeren Interessentenkreis in der Bevölkerung.

„Quantitativ, im Verhältnis zu Größe der Aufgabe, ist die Beteiligung relativ gering. Weil eben aufgrund des noch hohen Abstraktionsgrads der Planung (...) die Brisanz noch gar nicht so richtig deutlich wird. Und von dieser recht kleinen Gruppe, die dann bei der Bürgeranhörung war, waren eben auch ein guter Teil die üblichen Verdächtigen (...)“ (Interview 2, S. 1).

Mit den ‚üblichen Verdächtigen‘ sind jene MitbürgerInnen gemeint, die sich regelmäßig, oder zumindest wiederholt, in Planungsprozesse einbringen und an der politischen Diskussion und Willensbildung beteiligen. Über diese Klientel hinaus beteiligen sich BürgerInnen häufig nur, wenn sie von Planungen persönlich betroffen sind.

4. BürgerInnen können nicht oder nur in geringer Anzahl zur Teilnahme an einem Verfahren mobilisiert werden.

Von mehr als einer Bauamtsleitung wird konstatiert, dass ein allgemeiner Trend zu weniger Beteiligung der BürgerInnen an Planungsverfahren festzustellen sei. Der „zunehmende Rückzug auf die private Insel“ (Interview 2, S. 1) wird als gesellschaftspolitisches Problem gesehen, das über Beteiligungsverfahren nicht zu lösen sei.

„Wenn wir in der Vergangenheit `nen Bebauungsplan hatten für `ne Neuausweisung eines Gewerbegebietes, dann wussten wir genau, wir bleiben unter uns. Das hat keinen Menschen interessiert. Und das sind Dinge, da muss man sich fragen, ob das änderbar ist. Und da bin ich aber ehrlich gesagt skeptisch“ (Interview 2, S. 3).

„Nun kann man natürlich fragen, wie kriegen wir die Beteiligungsverfahren so eingestielt, dass dann sich mehr angesprochen fühlen. Das ist, glaube ich, ein generelles Problem, also auch vielleicht ein gesellschaftspolitisches Problem, der zunehmende Rückzug auf die private Insel“ (Interview 2, S. 1).

Das geringe Interesse der Bürgerinnen führt dazu, dass sich die Verwaltungen schwer damit tun, den Aufwand für informelle Beteiligungsverfahren auf sich zu nehmen.

„Die Erfahrung ist die, und das ist eigentlich eher aus den üblichen Bauleitplanungsverfahren heraus, dass die Öffentlichkeit als Öffentlichkeit eigentlich so gut wie überhaupt nicht interessiert ist, es sei denn, sie ist direkt von irgendetwas betroffen oder fühlt sich betroffen. So – in dem Fall kann man natürlich dann mit entsprechenden Diskussionen rechnen, das ist ja auch in Ordnung so, aber die (...) Streuverluste sind relativ hoch, für die Verfahren, für die Ankündigungen und so weiter“ (Interview 2, S. 1).

Gerade in den Fällen geringer Bürgerbeteiligung ist ein „Mehrwert“ gegenüber den formellen Verfahren kaum feststellbar. Wenn keine Möglichkeiten einer Mobilisierung für eine größere Teilnahme gesehen werden, wird dann verwaltungsseitig ggf. vom informellen Verfahren Abstand genommen.

5. BürgerInnen beteiligen sich häufig erst bei persönlicher Betroffenheit

Von den befragten Bauamtsleitungen wird festgestellt, dass ein Interesse an Beteiligung bei den BürgerInnen häufig erst im Falle der persönlichen Betroffenheit entsteht. Eine solche Verhaltensweise ist sowohl legitim als auch verständlich, führt aber in der Regel dazu, dass die Planungen schon so weit geführt sind, dass eine Einflussnahme nur noch unter großen Schwierigkeiten möglich ist.

„Also wenn ich Sitzungen, Bauausschuss, Stadtvertretung, sehe mit einer Bürgerbeteiligung (...) 20 Stadtvertreter, 7 Zuhörer, davon 2 von der Presse und drei sind Ehefrauen, die warten, dass sie hinterher noch gemeinsam zum Bier gehen können. Das, also das ist erschreckend. Wenn nicht eine direkte Betroffenheit da ist, dass es jetzt an's Portemonnaie geht, dann sind die Leute nicht da, es interessiert sie im Grunde nicht“ (Interview 3, S. 2).

Auch Verkehrsplanungen, bei denen in der Regel das Interesse der Öffentlichkeit größer ist als bei anderen städtebaulichen Planungen, sind oft erst dann für BürgerInnen interessant, wenn sie persönlich von der Planung betroffen sind. „Da fühlt sich keiner betroffen von, es sei denn, er wohnt in 200 Meter Entfernung (...)“ (Interview 2, S. 3).

„(...) ich schätze mal, wenn man eine breit angelegte Diskussion versucht in Form eines Workshops einzuberufen, dann reicht das noch nicht als Anstoß, wenn man ihn auch publik macht durch Pressemitteilung, durch Einladung, durch Aufforderung, kommt ein

kleiner Prozentsatz. Wenn's konkreter wird, und ich hab' das Gefühl, jetzt kommt ein Hauptstrom neuen Verkehrs in *meiner* Straße vorbei, dann habe ich hundert Leute da" (Interview 3, S. 3).

Und selbst für den Fall, dass Betroffenheit vorhanden ist, besteht manchmal das Problem, dass sie im Verfahren zu spät geäußert wird:

„Und die allgemeine Erfahrung, die unter all diesen Veranstaltungen steht, ist eben die, zu sagen: also die größte Öffentlichkeitsbeteiligung haben wir immer dann, wenn der Bagger anrollt, wenn die förmlichen Verfahren vorbei sind, wenn die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Planung vorbei sind (...). Das, was dann nicht mehr sozusagen per gezielter Improvisation hinzukriegen ist, wird dann im Konflikt enden. Das ist leider all zu oft die Erfahrung, die wir gemacht haben dabei" (Interview 2, S. 1).

6. Es fehlen finanzielle Ressourcen

In einigen Kommunen wirkt sich die finanzielle Krise der öffentlichen Haushalte direkt auf die Durchführbarkeit informeller Beteiligungsverfahren aus:

„Wir haben nicht das Geld, um richtige, (...) neugierig machende Verfahren zu inszenieren. Auf der anderen Seite sind die Standardverfahren (...), die treffen eigentlich den Anspruch nicht" (Interview 2, S. 2).

In einer befragten Kommune macht sich das Haushaltsdefizit selbst in einem kleinen, aber wichtigen Detail bemerkbar:

„Da haben wir das Problem: wir machen keine amtlichen Bekanntmachungen mehr in der Tageszeitung, weil das zu teuer ist, sondern wir machen ein eigenes Bekanntmachungsblatt, was, auf gut Deutsch, kein Schwein liest. Wir machen natürlich parallel auch die Veröffentlichung im Internet und so, aber das muss man auch erst mal haben und lesen (...) also drei Hürden: haben, lesen und dann eben auch noch wahrnehmen. Und das führt dann regelmäßig zu Ärger am Beginn jeder Bürgeranhörung, weil es dann heißt: ‚Wann stand das in der Zeitung?‘" (Interview 2, S. 1/2)

7. Verwaltung und Politik sind überfordert

In einer Stadt gab es gegen eine städtebauliche Planung erhebliche Proteste seitens der Bevölkerung. Obwohl die Planung gemeinsam mit den Betroffenen in Arbeitskreisen erörtert wurde, mündeten die Widerstände schließlich in einem Bürgerbegehren.

„Und ich kann mich so vom Bauchgefühl erinnern, dass wir als Verwaltung relativ hilflos dieser ganzen Geschichte gegenüber standen. Die Auseinandersetzung mit der Politik ist immerhin schon eine Sache und jetzt kam diese andere Geschichte noch dazu. Wir hatten auch den Eindruck, dass die Politiker sich zum Teil auch in dieser Situation nicht wohl fühlten und auch ein bisschen überfordert waren" (Interview 3, S. 1).

Dieses offene Bekenntnis macht eine Schwierigkeit deutlich, auf die auch andere Kommunen bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren immer wieder mal stoßen (ohne dass sie dies jedoch öffentlich zugeben würden): in der Regel sind weder die Ver-

waltungsmitarbeiterInnen noch die PolitikerInnen in Moderations- oder Kommunikationstechniken geschult. Deshalb kann es auch diesen geübten Autodidakten widerfahren, dass sie auf Situationen stoßen, mit denen sie nicht umzugehen wissen. Zumeist handelt es sich dabei um Störungen im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen. Zum Beispiel:

- Die kritische Stimmung im Veranstaltungssaal „kippt um“ in eine aggressive, feindliche Stimmung, die keine konstruktive Diskussion mehr zulässt.
- Einzelne BürgerInnen stören die Veranstaltung mit Zwischenrufen und persönlichen Angriffen auf alle Personen, die anderer Meinung sind.
- Flüchtigkeitsfehler der Vortragenden werden hämisch belächelt und dienen als Anlass, alle weiteren Fakten in Frage zu stellen.

Wird auf solche Störungen nicht, nicht rechtzeitig oder nicht in der richtigen Form reagiert, kann dies zu einem Scheitern nicht nur einer einzelnen Veranstaltung, sondern auch eines gesamten Beteiligungsverfahrens führen.

8. Es herrscht Zeitdruck

Ein weiterer Faktor, der das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens negativ beeinträchtigen kann, ist die zeitliche Enge in einem Planungsprozess.

„ Vielleicht ist auch ein Negativum ein gewisser Zeitdruck. Weil, das Einwerben von Finanzmitteln hängt ja immer mit Fristen zusammen. (...) Dass man vorbereitend eine breite Diskussion oder, ja, ein Abwägen überhaupt zulässt oder einfordert, findet ja kaum statt. Und das ist auch etwas, was immer wieder moniert wird, manchmal auch verbal von den Politikern ja selbst, dass die sagen: ‚Immer müssen wir unter Zeitdruck entscheiden‘. (...) Eigentlich hat keiner mehr Zeit und Muße, die Dinge in Muße voran zu bringen“ (Interview 3, S. 2).

Dieser Faktor gilt zwar für alle Planungsprozesse, bei informellen Beteiligungsverfahren kann er aber von erheblicher Bedeutung sein. Denn wenn unter Zeitdruck gearbeitet werden muss, ist die Verwaltung geneigt, auf schnelle Entscheidungen zu drängen. Und dies kann bei den verfahrensbeteiligten BürgerInnen den Eindruck erwecken, die Verwaltung wolle etwas „durchdrücken“ - entsprechend wird sich Widerstand regen.

Fazit:

Von den dargestellten Verfahren ist nur eines, nämlich das unter Ziffer 1 aufgeführte, tatsächlich gescheitert. Ein Verfahren, das zur Beteiligung von BürgerInnen durchgeführt wird, aber dann nicht auch nur ansatzweise Anregungen aus dem Beteiligungsprozess aufgreift, ist nur als Farce zu bezeichnen. Mit einer solchen Vorgehensweise wird das Vertrauen der BürgerInnen in die Politik und die Verwaltung nachhaltig gestört. In der betroffenen Stadt wird auf absehbare Zeit voraussichtlich kein weiteres informelles Beteiligungsverfahren stattfinden.

Bei den anderen untersuchten Beteiligungsverfahren beruht die negative Bewertung durch die Bauamtsleitungen weniger auf dem Ergebnis des Verfahrens, sondern vielmehr auf dem schwierigen und aufwändigen Prozess. Wenn am Ende eines mit beträchtlichem Aufwand und Engagement durchgeführten Beteiligungsprozesses ein Ergebnis steht, dass nicht ergiebiger oder hochwertiger ist als eines, das auch mit einem formellen Verfahren erreicht worden wäre, macht sich, wie die Zitate belegen, bei den Betreibern des Verfahrens Frust und ggf. Resignation breit.

Bei den in den Interviews geschilderten Gründen, die zu einem Scheitern des Verfahrens bzw. zu einer negativen Bewertung des Ergebnisses geführt haben, handelt es sich nicht um Einzelercheinungen. Vielmehr werden hier von den Bauamtsleitungen einige jener Faktoren geschildert, die im Kapitel 8.1 „Hemmende Faktoren“ aufgeführt werden, und die auch in der Literatur (vgl. Hüttinger, Rösener, Stock, 2007) als Umstände beschrieben werden, die sich in der Praxis als Hemmschuhe und Fallstricke darstellen.

Um zu verifizieren, ob es sich bei den Bewertungen der Bauamtsleitungen ggf. um subjektive Einschätzungen handelt und auch um eine weitere Sichtweise in die Betrachtung einzubringen, wurden Interviews mit ModeratorInnen von städtebaulichen Planungsprozessen geführt. Die wesentlichen Inhalte dieser Gespräche werden im folgenden Kapitel dargestellt.

5.4.2 Gespräche mit ModeratorInnen

Mit einer Umfrage (Fragebogen + Interview) bei ModeratorInnen, die u.a. kreisangehörige Städte in Schleswig-Holstein bei der Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren begleitet haben, sollte die Erhebung bei den Bauamtsleitungen verifiziert und ergänzt werden. Dabei wurde insbesondere die Beantwortung folgender Fragen verfolgt:

1. Gibt es informelle Beteiligungsverfahren in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins, die mit der Internetrecherche und der Umfrage bei den Bauamtsleitungen nicht erfasst wurden?
2. Teilen die ModeratorInnen die Einschätzung, dass die Initiative zur Durchführung eines informellen Beteiligungsverfahrens in der Regel von den Bauamtsleitungen ausgeht?
3. Können die ModeratorInnen Beispiele für gescheiterte Beteiligungsverfahren in kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins benennen?
4. Welche Hinweise und Anregungen können die ModeratorInnen geben, die zum Gelingen eines informellen Beteiligungsverfahrens beitragen können?

Die Befragung der ModeratorInnen erbrachte keinen Hinweis auf ein informelles Beteiligungsverfahren, das durch die Umfrage bei den Bauamtsleitungen nicht erfasst worden war.

Im Rahmen der Umfrage hatten die Bauamtsleitungen die Angabe gemacht, dass ca. 70% der informellen Beteiligungsverfahren von der Verwaltung angeregt wurden. Einer der Moderatoren kommt zu dem Ergebnis, dass die Initiative zur Durchführung informeller Beteiligungsverfahren zu rund 85% von den Verwaltungen ausgeht, während andere ModeratorInnen die Auffassung vertreten, dass zwar die Aufträge für die Moderationen von den Kommunen kommen, häufig jedoch der Anlass dazu in der Bevölkerung liegt. Ein Anlass ist z. B., dass Kritik der Bevölkerung an Planungsinhalten oder -prozessen dazu führt, dass die Verwaltung, ggf. über die Einschaltung der Politik, dazu gedrängt wird, eine weiter gehende Beteiligung der Bevölkerung zu betreiben.

„Wenn man jetzt über die Jahre das betrachtet, ist es sicherlich durch Druck auch aus der Bevölkerung gekommen, dass (...) es auch so normal ist, sich damit auseinander zu setzen und dass es eben so nahe liegend ist, jetzt auch für manche Kommunen zu sagen, ganz selbstverständlich, ja da machen wir natürlich ein Beteiligungsverfahren (...)“ (Interview 8, S. 1).

Festgestellt wird auch, dass die Anspruchshaltung der Bevölkerung in Bezug auf die Beteiligung an Entscheidungen gestiegen sei. „Gleichzeitig haben wir ja auch den Prozess, dass die Kommunen, (...) da wo sie Engpässe haben, manche Dinge mehr an die Bevölkerung wieder verlagern an Aufgaben (...). Dann sind die Menschen natürlich auch nicht mehr bereit, alles so einfach so sich aufdrücken zu lassen, sondern wollen dann auch mitgestalten“ (Interview 8, S. 2).

Die Einschätzung, dass die BürgerInnen heute nach mehr Mitsprache verlangen als z.B. vor 10 Jahren, wird jedoch nicht von allen ModeratorInnen geteilt. Während eine Moderatorin die Auffassung vertritt, dies sei „ganz bestimmt“ so, äußert eine andere, dass sie den Eindruck habe, dass im Moment das Interesse der BürgerInnen an Beteiligung eher nachlasse. Dies sei aber ganz stark von dem jeweiligen Standort abhängig.

Dass Art und Maß der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren von den jeweiligen Standortbedingungen, den Verhältnissen vor Ort, abhängig sind, wird von allen Befragten bestätigt. So gibt es neben Städten, die sich über Beteiligungsverfahren eine ausgeprägte Planungskultur geschaffen haben, auch immer wieder einzelne Städte, in denen bzgl. Bürgerbeteiligung immer noch nicht mehr gemacht wird, als Mindeststandards von Bauleitplanverfahren umzusetzen.

„Dann muss man sich die formalen Verfahren mal angucken. Und ich behaupte, jedenfalls in xxx (...), was ich kenne: die meisten Verfahren entsprechen nicht mal diesen Kriterien (*des § 3 BauGB, d. Verf.*). Die sind nicht frühzeitig, sondern es ist alles abgekaspert, Alternativen werden vorher weggebügelt und wenn die Leute nach den Folgen fragen, wird ihnen oft nicht reiner Wein eingeschenkt“ (Interview 7, S. 2/3).

In solchen Fällen drückt sich die Distanz der Verwaltung zu den BürgerInnen ihrer Stadt in den so genannten „Beteiligungsverfahren“ auch räumlich aus: „Ich hab’ immer die Krise gekriegt: die Aula einer (...) -Schule, Düsternis, Podium auf anderthalb Meter Höhe

und dann wurde zwei Stunden auf die Leute eingedröhnt. Und das war Beteiligung“ (Interview 7, S. 2).

In Städten mit einer solchen Haltung sei in den letzten Jahren zwar auch ein Wandel hin zu mehr Beteiligung eingetreten, stellen die ModeratorInnen fest, dies sei aber dann nicht einer Veränderung in der Planungskultur der Verwaltungen geschuldet, sondern der Erkenntnis, dass informelle Beteiligungsverfahren handfeste Vorteile haben können.

„Also das ist nicht selbstverständlich und wird wahrscheinlich in den Prozessen gemacht, wo man eben nicht mehr drum 'rum kommt oder wo man eben weiß, da könnte wirklich groß Kritik aufkommen. Da haben dann jetzt auch schon viele mitbekommen, dass man eventuell sich viel Ärger spart, wenn man das von vornherein mit einbezieht“ (Interview 8, S. 2).

Ein weiterer Grund für eine Zunahme in der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren liege darin, dass in den letzten Jahren die Beteiligung von BürgerInnen in Förderungsprogrammen zur Verpflichtung geworden ist.

„Und da ist mein Eindruck (...), da das Ministerium das einfordert und es damit Teil des Auftrages wird und natürlich auch von denen gar nicht bezahlt werden muss, wird das auch gemacht. Aber von den Leuten, mit denen wir es direkt zu tun haben, den Kollegen (...) nicht so“ (Interview 7, S. 2).

Es lässt sich also das von Fuchs et al. (2002) konstatierte ‚Beharungsvermögen‘ der öffentlichen Verwaltung durchaus feststellen. Die Erhebung macht aber auch deutlich, dass es sich dabei um Einzelfälle handelt. Und nicht immer ist es die Verwaltung, die zögerlich in der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren ist. Auch die Angst der Politik vor Machtverlust führt zu Zurückhaltung in der Anwendung partizipativer Planungsinstrumente. Gerade bei größeren Projekten, die entscheidend für die Stadtentwicklung und damit auch Basis für politische Selbstdarstellung sind, ist in einigen Städten die Befürchtung der Politik feststellbar, in einem solchen Prozess Gefahr zu laufen, das Heft der Entscheidung aus der Hand zu geben. Und manchmal geht es auch schlicht um die Demonstration und Ausübung politischer Macht, wie das folgende Beispiel aus einem benachbarten Bundesland zeigt. Dort gab es in einem Stadtquartier eine offene Beteiligung in Form einer vierteljährlichen Bürgerversammlung.

„Und das hat auch funktioniert. Das heißt, ohne eine formale Konstituierung, keine Geschäftsordnung, keine Parität, keine Zusammensetzung, gar nichts, haben wir da über sieben Jahre, glaube ich, `ne Bürgerversammlung (*gehabt*), die zwischen 40 und 140 Leuten hatte (...), die den ganzen Prozess begleitet hat. (...)

Dann kam also die (...) -Regierung. Und die saßen da, völlig neu, keine Ahnung, mit Bürgerbeteiligung nix am Hut und sagten: ‚Was machen die hier? Mit unserem Geld? Wieso machen wir das nicht?‘ (...) Wir sind da abgesägt worden. (...) Die fühlten sich da entmachtet“ (Interview 7, S. 1/2).

Solche Veranschaulichungen sind jedoch nicht beispielhaft für das Handeln der Politik. Wenn es ModeratorInnen und Verwaltung gelingt, den Nutzen und die Vorteile informeller Beteiligungsverfahren zu vermitteln, zeigen sich die politischen Vertreter nicht nur bereit, Neues auszuprobieren, sondern auch lernwillig und -fähig.

„Aber ich hab' so die Erfahrung gemacht, wenn die erstmal merken, dass so was ganz gut funktioniert, und dass so was auch für sie eigentlich positiv ist, dann bauen die da auch so'n Ressentiment ab“ (Interview 6, S. 2).

Und durch „learning by doing“ wird auch der Politik die Nützlichkeit des Instruments Bürgerbeteiligung deutlich:

„Dort wo auch die Gremien, die Politiker der Gremien, die Erfahrung machen, dass nicht die Planer alles besser wissen, sondern die Leute vor Ort - also dieser Satz den wir immer vor uns hertragen: ‚Die Menschen vor Ort sind die Experten ihrer Lebenssituation‘ - (...) erkennen sie, dass die Diskussionen nützlich sind. Sie sind nützlich für ihre Entscheidung, sie sind nützlich zur Gewinnung von Ortskenntnis, sie sind nützlich zur Gewinnung von Sachkenntnis“ (Interview 7, S. 2).

„Insofern ist ja für uns diese Nützlichkeit und Notwendigkeit, also auch die Nützlichkeit für die Verbesserung der Qualität der Planung (...) akzeptiert und die Politik (...), weil das immer neue Leute sind (...) muss das erst lernen. Und wenn sie das lernen und kapiern und wenn sie an solchen örtlichen Diskussionen beteiligt sind, dann merkt man, dass ihre Einstellung sich wandelt“ (Interview 7, S. 2).

Der Wandel der Einstellung hinsichtlich Nutzen und Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung ist Voraussetzung für das Entstehen bzw. Wachsen einer qualitätsvollen Planungskultur, die eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung / Politik auf der einen Seite und der Bürgerschaft auf der anderen Seite ermöglicht. Exemplarisch sei hier eine schleswig-holsteinische kreisangehörige Stadt angeführt, in der sich während eines längeren Planungsprozesses eine Interessengemeinschaft gebildet hatte, die in dem Planungsverfahren das Anliegen breiter Teile der Öffentlichkeit vertrat.

„Diese Interessengemeinschaft ist jetzt praktisch zur Partnerin der Politik geworden (...). Also die Politik hat damit jetzt auch Leute, die sie richtig ansprechen kann und sozusagen auch einen Türöffner in die Bevölkerung (...) Ich glaube, das muss man der Politik auch mal deutlich machen, dass das auch `ne Chance ist, die da drin liegt“ (Interview 6, S. 2).

Das, was viele Verwaltungen zwischenzeitlich als Chance begriffen haben, nämlich die Beteiligung von BürgerInnen an Planungsprozessen, wird von anderen jedoch immer noch als zu aufwändig oder zu unsicher betrachtet. Unsicher in dem Sinne, dass bei Verwaltungen ohne Erfahrungen in informellen Beteiligungsverfahren die Annahme anzutreffen ist, die BürgerInnen würden im Rahmen des Verfahrens völlig unrealistische Forderungen stellen, die die Verwaltung in die Defensive drängen könnten. Die Erfahrungen nicht nur der Bauämter, sondern auch der ModeratorInnen zeigen, dass diese Annahme unzutreffend ist.

„Was ich aber auch immer aus der Verwaltung höre, diese Angst, dass die Bürger angeblich, wenn man ihnen sagt, ‚was wollt ihr denn haben‘, dass die dann so `nen Strauß – das stimmt überhaupt nicht (...) Und das ist auch so `ne Angst auf Seiten der Verwaltung und Politik, die ist völlig unberechtigt (...) Die sind meistens so froh, dass man sie überhaupt mal gefragt hat. Und das ist auch so'n Effekt, den wir auch ganz oft haben, dass sie sagen ‚och Mensch, ist ja toll, dass wir mitreden dürfen, dass wir mitgestalten dürfen (...) Das ist für viele ja auch `ne Chance“ (Interview 6, S. 3).

Selbstverständlich gibt es auch Planungsprozesse, in denen tatsächlich unrealistische Forderungen seitens der Bürgerschaft gestellt werden. In solchen Fällen ist eine professionelle Moderation hilfreich bzw. eine adäquate Reaktion erforderlich:

„Eine der wichtigsten Tugenden ist, dass man die Leute ernst nimmt – und zwar alle. (...) Auch wenn sie sich mit den verrücktesten Vorschlägen zu Wort melden, steckt immer eine Wahrheit dahinter. Also in xxx (...) hat jemand gesagt ‚wir brauchen `ne Eissporthalle‘. Das ist nicht denkbar für den Stadtteil, das bezahlt keiner. Aber das Bedürfnis dahinter, dass für Jugend Freizeitmöglichkeiten fehlen, ist völlig richtig gewesen. Und (...) zu erkennen, dass hinter der Klage der Leute, auch hinter (...) abseitigen Vorstellungen oder Ideen oder Vorschlägen immer ein Körnchen Wahrheit oder ein Stück ihrer Lebenssituation steckt, das gehört auch dazu“ (Interview 7, S. 3).

Eine weitere Befürchtung, die Verwaltungen von der Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren abhält, ist diejenige, dass BürgerInnen bei der Beteiligung nur ihr eigenes Interesse im Auge haben und das Gemeinwohl unberücksichtigt lassen. Auch wenn, wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben, dies bei einigen Verfahren festzustellen ist, ist es nach Auffassung der ModeratorInnen dennoch möglich, auch unter solchen Umständen ein Beteiligungsverfahren erfolgreich zu Ende zu führen.

„(...) die Leute, was ihnen auch immer unterstellt wird, so diese ‚Nimby‘-Haltung (...) Wenn ich die Diskussion vernünftig führe, sind es einzelne, aber die halten das nicht durch (...) wenn sich der Konflikt erst verfestigt, dann haben die die Mehrheit. (...) Dann kann ich es entweder nur durchziehen oder es lassen“ (Interview 7, S. 5).

Über diese aufgezeigten Beispiele hinaus, haben die ModeratorInnen im Rahmen der Interviews eine Fülle von Tipps für die Praxis gegeben. Diese werden im Kapitel 7.0 („Handreichungen für die Praxis“) dargestellt.

Trotz professioneller Moderation gibt es jedoch, wie die Umfrage bei den Bauamtsleitungen ergeben hat, auch Fälle von gescheiterten Beteiligungsverfahren. Die ModeratorInnen konnten zwar kein weiteres Beispiel für ein negativ verlaufenes oder mit großen Problemen behaftetes informelles Beteiligungsverfahren in einer kreisangehörigen Stadt Schleswig-Holsteins benennen, dafür aber von Schwierigkeiten bei Beteiligungsverfahren in größeren Städten in Schleswig-Holstein oder benachbarten Bundesländern berichten.

Die Gründe für die negativen Erlebnisse lagen in einem Fall darin, dass bei einer Straßengestaltungsplanung von Seiten der Verwaltung ein Vorschlag kam, der sich schließlich als nicht umsetzbar herausstellte.

„ (...) und das ist mir fast um die Ohren geflogen, weil auf Seiten der Verwaltung die Voraussetzungen gar nicht da waren (...) Das heißt, wir haben mit den Leuten über was diskutiert, was gar keine Alternative war (...) Im Grunde ist da die Verwaltung auch rein gegangen in ein Verfahren und hat sozusagen falsche Voraussetzungen gehabt“ (Interview 6, S. 2).

Ein weiteres, auch in der Literatur immer wieder geschildertes, Problem in Beteiligungsverfahren tritt dann auf, wenn die Planung, die Gegenstand der Beteiligung war, nicht zeitgerecht umgesetzt wird:

„Das hat dann ewig gedauert, bis dieses Ding dann realisiert wurde - das ist ein zweiter Faktor warum das scheitern kann (...) Dann hatte sich nämlich plötzlich die Stimmung im Stadtteil gewandelt. Wir hatten 2003 ein breites Votum dafür und 2005 war es dann endlich soweit (...) und da waren plötzlich ganz andere Leute da, die die Stimme erhoben haben (...)“ (Interview 6, S. 3).

Als ein weiteres Beispiel für ein gescheitertes Beteiligungsverfahren wurde von einem der Moderatoren die Planung zur Bebauung des ‚Schrangen‘ in Lübeck benannt. Dort hatte es als Vorbereitung zu einem Wettbewerb einen öffentlichen Workshop mit Architekten gegeben. Das Wettbewerbsergebnis stieß allerdings bei einer Initiative von Einzelhändlern auf erheblichen Widerstand. Bei der öffentlichen Vorstellung des Wettbewerbsergebnisses vor über 2.000 Menschen gelang es dieser Initiative, eine fast geschlossene ‚Gegenstimmung‘ zu erzeugen. Die anschließende Presseberichterstattung war ‚vernichtend‘ und hatte zur Folge, dass sich auch die Politik gegen das Vorhaben wandte und dieses schließlich nicht realisiert wurde. Der Ablauf dieses Verfahrens führte, auf Betreiben der Verwaltung, zu einer intensiven Diskussion unter der Architektenschaft und letztendlich zur Gründung des ‚Lübecker Architekturforums‘, eines Gremiums, das sich seitdem in Fragen der Stadtentwicklung und Stadtgestalt engagiert. Das Engagement dieses außerhalb von Verwaltung und Politik stehenden Gremiums hat zu mehr Versachlichung und Qualität in der Diskussion um Stadtentwicklung und zu einer positiven Veränderung in der Planungskultur geführt.

Eine solche positive Entwicklung der Planungskultur ist nur möglich, wenn es hierfür Protagonisten gibt. Dies gilt in gleichem Sinne und im gleichen Maße für die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren. In den Gesprächen mit Bauämtern, Planern oder ModeratorInnen ist deutlich geworden, wie viel von dem Engagement Einzelner abhängig zu sein scheint.

„Ich glaube, das hängt ganz stark von der Kommune selber ab und davon, wer da auf der anderen Seite sitzt. Wenn die sozusagen keine Lust dazu haben oder Angst davor haben oder Sie haben niemanden, der Sie gut berät, dann werden Sie auch keine gute Bürgerbeteiligung haben“ (Interview 6, S. 1).

Nur wenn sich die Verwaltungsleitung einer Stadt für eine verstärkte Beteiligung der BürgerInnen einsetzt, wenn die Bauamtsleitung der Auffassung ist, das informelle Beteiligungsverfahren bessere Planungsergebnisse und fruchtbarere Planungsprozesse hervorbringen, und wenn die Politik das Engagement der Verwaltung inhaltlich mitträgt, sind die Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Beteiligungsverfahren gegeben.

Unter dem zunehmenden Aufgaben- und Kostendruck in der öffentlichen Verwaltung werden allerdings, so stellt eine Moderatorin fest, die Rahmenbedingung für die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren eher schwieriger:

„In vielen Verwaltungen werden Stellen abgebaut, die haben weniger Zeit (...) die müssen dann diese ganzen Bürgersachen abarbeiten und dann nerven die rum, die Bürger...warum soll ich das dann machen...Und deswegen meine ich gehört da viel Engagement dazu“ (Interview 6, S. 32).

Engagement zu zeigen ist eine wichtige Voraussetzung zur Förderung von Bürgerbeteiligung resp. Planungskultur, eine andere ist die fachliche Qualifikation bzw. das Wissen um die Faktoren, die für den Ablauf und das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens bedeutsam sind. Nach einer abschließenden Auswertung der Erhebung bei den Bauämtern und der Expertengespräche soll daher im darauf folgenden Kapitel auf das Thema „Aus- und Fortbildung“ eingegangen werden.

5.5 Zusammenfassende Auswertung der Erhebung

Die Erhebung wurde vor dem Hintergrund folgender Thesen durchgeführt:

In den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins

1. werden informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung nur im Ausnahmefall angewandt,
2. sind informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung kaum bekannt,
3. werden formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung für ausreichend gehalten und
4. ist die Aus- und Fortbildung von Planern zu wenig ausgerichtet auf die Bedürfnisse vor Ort zum Thema „Bürgerbeteiligung in städtebaulichen Planungen“.

Diese Thesen wurden durch die Ergebnisse der Erhebung nur teilweise bestätigt. Vielmehr hat sich heraus gestellt, dass die Mehrzahl, nämlich 60 %, der untersuchten kreisangehörigen Städte, informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen bereits angewendet hat. Die Mehrheit der Städte steht informellen Beteiligungsverfahren nicht nur offen gegenüber, sondern unterstützt ihre Anwendung. Die Initiative für die Durchführung dieser Verfahren geht in der Regel von den Verwaltungen aus. Diese Feststellung beruht nicht nur auf einer Selbsteinschätzung der Verwaltungen, sondern wird durch Aussagen unabhängiger ModeratorInnen bestätigt und findet sich auch in der Fachliteratur wieder:

„Die meisten Initiativen im Bereich Bürgerschaftliches Engagement gingen in unseren Netzwerken von den Verwaltungen selbst aus“ (Bogumil / Holtkamp, 1999, S. 107).

Planungsworkshops und Zukunftswerkstätten sind die am häufigsten verwendeten Verfahrensformen; sie werden vor allem bei städtebaulichen Entwicklungsplanungen eingesetzt. Daraus lässt sich jedoch keine „Standardisierung“ ableiten. Es gibt keine bestimmte Verfahrensform, die schwerpunktmäßig für bestimmte städtebauliche Planungen eingesetzt wird. Die jeweiligen „Verhältnisse vor Ort“ bestimmen nicht nur die Form des Beteiligungsverfahrens, sondern auch sein Ergebnis. Und das Ergebnis wurde in der weit überwiegenden Anzahl der untersuchten Beteiligungsverfahren als positiv bewertet. Und mit nur einer Ausnahme sind alle Beteiligungsverfahren auf die Zustimmung der Teilnehmer gestoßen.

Dies ist die nachhaltigste Folgerung aus der Erhebung: dass nämlich die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an städtebaulichen Planungen dadurch, dass sie breite Zustimmung schafft, zu einem vertrauensvolleren Verhältnis zwischen der planenden Kommune und ihre BürgerInnen führt.

Allerdings vertreten immerhin noch 30 % der befragten Städte die Auffassung, dass sich die normierten Formen der Bürgerbeteiligung bewährt haben und ausreichend sind. Dies könnte für die Annahme sprechen, diese Bauverwaltungen würden im tradierten Planungsverständnis beharren. Das mag für einzelne Verwaltungen auch zutreffen, es ist aber zu berücksichtigen, dass einige Städte bisher noch keine informellen Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, weil ihnen dafür die zeitlichen und/oder personellen und/oder finanziellen Ressourcen fehlen. Und nicht zuletzt ist davon auszugehen, dass mangelnde Kenntnisse über informelle Beteiligungsverfahren ihre Anwendung verhindern.

Insbesondere hat sich aber gezeigt, dass es bei den Bauämtern einen erheblichen Bedarf an Aus- und Fortbildung zum Thema „Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen“ gibt. Aus diesem Grund wird im folgenden Kapitel zunächst untersucht, wie sich die Situation hinsichtlich der Aus- und Fortbildung für die kreisangehörigen Städte darstellt, bevor dann im Kapitel 7.0 - quasi als ‚Extrakt‘ der Literaturrecherchen und der Erhebung - Praxisempfehlungen zur Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren in der städtebaulichen Planung gegeben werden.

6. Schlussfolgerungen für die Praxis

Nach der Auswertung der Erhebung stellt sich die Frage, ob bzw. in welchem Maße die in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins festgestellten Erkenntnisse verallgemeinerbar, d.h. auch auf Städte anderer Größenordnung und in anderen Bundesländern anwendbar sind.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass die Ergebnisse aus der Erhebung und den Expertenbefragungen (vgl. Kapitel 5.4) in vielen Punkten mit den Erkenntnissen aus der Literaturrecherche übereinstimmen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der in Kapitel 8 dargestellten Faktoren, die für den Ablauf eines Beteiligungsverfahrens

fördernd und/oder hemmend sein können. Hierfür ein Beispiel: In der Erhebung wurde ein besonderes Augenmerk auf diejenigen informellen Beteiligungsverfahren gerichtet, die von den zuständigen Bauverwaltungen als gescheitert oder mit Schwierigkeiten behaftet bewertet worden waren, und es wurde nach den Gründen für die negative Bewertung gefragt. Die Antworten der Bauamtsleitungen verwiesen im Wesentlichen auf mangelnde finanzielle, personelle und / oder zeitliche Ressourcen. Diese Feststellungen decken sich mit den Erkenntnissen anderer Autoren (z.B. Fuchs et al., 2002), die ihre Erhebungen vor allem in größeren Städten durchgeführt haben. Daraus lässt sich ableiten, dass diese Faktoren unabhängig von der Größe einer Stadt gelten. Darüber hinaus lässt sich vermuten, dass auch sämtliche anderen *prozessualen* Faktoren, wie z.B. die Kommunikation, die Begleitung des Verfahrens durch die Politik, die Ablauforganisation und der Umgang mit den Verfahrensergebnissen unabhängig von der Größe der Stadt auf den Ablauf von Beteiligungsverfahren einwirken.

Hinsichtlich der *Voraussetzungen* für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren gibt es jedoch Unterschiede zwischen großen (> 100.000 EinwohnerInnen) und kleinen (< 100.000 EinwohnerInnen) Städten. So kann in großen Städten in den Verwaltungen mit Ressourcen variabler agiert werden. Sie mögen für einzelne Beteiligungsverfahren in relativer Größenordnung nicht unbedingt größer sein als in kleinen Städten, sind es aber in den absoluten Zahlen. Damit wird die Variabilität hinsichtlich des Einsatzes der Ressourcen bzw. die Möglichkeit ihrer Schwerpunktsetzung deutlich erhöht. Es können z.B. in einer Verwaltungseinheit, die 40 MitarbeiterInnen hat, eher personelle Ressourcen für ein Beteiligungsverfahren frei gemacht werden, als in einer Abteilung, die nur über vier MitarbeiterInnen verfügt. Auf der anderen Seite haben größere Verwaltungen den Nachteil, dass es aufgrund der Größe zu Kompetenz- und / oder Kommunikationsproblemen innerhalb der Verwaltung kommen kann, die die Durchführung von Beteiligungsverfahren schwierig machen können.

In großen Städten ist außerdem eher die Wahrscheinlichkeit gegeben, dass die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen, z.B. Transferhilfe-Empfänger oder Migranten, Größenordnungen erreicht, die erhebliche Auswirkungen auf Beteiligungsverfahren haben kann, weil gerade diese Bevölkerungsgruppen nur schwer zur Teilnahme an städtebaulichen Beteiligungsverfahren bewegt werden können. Auch die sozialen Probleme, die mit einer Konzentration solcher Bevölkerungsgruppen einhergehen können, sind in der Regel in großen Kommunen stärker ausgeprägt als in kleineren. Auf der anderen Seite sind in Großstädten aufgrund der hohen Einwohnerzahlen bessere Möglichkeiten gegeben, dass sich Menschen mit gleichen Interessen treffen und sich daraus ein gemeinsames Engagement entwickelt.

Für Schleswig-Holstein kann festgestellt werden, dass in den kleinsten kommunalen Einheiten, den Gemeinden, häufig nicht die arrivierten Parteien die stärksten politischen Gruppierungen darstellen, sondern kommunale Wählergemeinschaften. Ob daraus

gefolgert werden kann, dass in großen Städten parteipolitische Interessensgruppen durchsetzungsfähiger sind als in kleinen Städten, ist ebenso wenig untersucht, wie die Frage, ob es in großen Städten ein relativ höheres Potenzial an BürgerInnen gibt, die Kenntnisse und / oder Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen haben und die daher auf den Ablauf und die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren in besonderem Maße einwirken können. Hier könnte sich weiterer Forschungsbedarf ergeben.

In den Voraussetzungen für die Durchführung von Beteiligungsverfahren gibt es offensichtlich Unterschiede, die in den Größenordnungen der jeweiligen Städte begründet sind. Gibt es aber auch verallgemeinerbare Unterschiede in den Voraussetzungen für die Durchführungen von Beteiligungsverfahren bei Städten gleicher Größenordnung? Hierfür lassen sich zumindest aufgrund der Erhebung in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins keine Hinweise finden. Selbstverständlich gibt es für einzelne Städte ganz unterschiedliche Voraussetzungen – diese sind jedoch höchstens in dem Sinn verallgemeinerbar, dass von den handelnden Personen vor Ort das Maß der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren abhängig ist.

Zunächst soll jedoch noch ein Aspekt beleuchtet werden, der für die Herausarbeitung zu den in Kapitel 7 dargestellten Empfehlungen von erheblicher Bedeutung ist. Dies ist die Frage, ob die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Beteiligung von BürgerInnen bei städtebaulichen Planungen ausreichend sind oder ob es Richtlinien geben sollte, die die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren normieren. Diese Frage stand zwar nicht im Fokus der Erhebung, ist aber Gegenstand der Gespräche mit den Bauamtsleitungen und ModeratorInnen gewesen.

6.1 Gesetzliche Regelungen

In der umfangreichen Literatur zur Bürgerbeteiligung und bei den Praktikern vor Ort gibt es unterschiedliche Auffassungen in der Frage, ob die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ausreichend sind, um Bürgerbeteiligung zu fördern. Diejenigen, die für weitere rechtliche Regelungen eintreten, tun dies insbesondere unter dem Hinweis auf die Stärkung direktdemokratischer Rechte z.B. durch Volksbegehren und Bürgerentscheide. Die Enquetekommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements bezeichnet diese Rechte einerseits als ‚negative‘ Freiheitsrechte, die staatlichen Eingriffen Grenzen setzen, andererseits als ‚positive‘ Freiheitsrechte, die als Gestaltungs- und Selbstverwirklichungsansprüche entsprechende ökonomische, soziale und politische Unterstützungs- und Ermöglichungsbedingungen verlangen. Das Leitbild Bürgergesellschaft erfordere daher die Stärkung individueller Bürgerrechte (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 189).

„Niedrigere Quoren und der weitgehende Wegfall von Themenbegrenzungen (Positiv- und Negativkataloge) könnten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu einer politischen Form aufwerten, von der nachhaltige Wirkungen auf die politische Kultur ausgehen“ (Enquetekommission, 2002, S. 165).

Fürst et al. (2005) halten direktdemokratische Modelle für die Kommunikation mit der planenden Verwaltung jedoch für schlecht geeignet, da ihnen die Kontinuität ebenso fehle wie ein legitimierter Ansprechpartner für die Verwaltung. Zudem seien basisdemokratische Systeme zu schwerfällig, um für die planende Verwaltung brauchbare Inputs geben zu können. Sie seien gut geeignet für die Ablehnung/Verhinderung von Maßnahmen, weniger für konstruktive Mitarbeit – ein Problem, das für den Konservatismus des demokratischen Systems der Schweiz mitverantwortlich sei.

Aktuelle Bürgerentscheide (u.a. Hamburg 2004: Verkauf der landeseigenen Krankenhäuser; Dresden 2006: Waldschlösschenbrücke; Schwerin 2008: Abwahl des Oberbürgermeisters) stoßen die Diskussionen um die Werthaltigkeit direktdemokratischer Verfahren immer wieder an. Wefing (2008) macht seine Kritik am Umgang mit plebiszitären Verfahren am Beispiel des Flughafens Tempelhof fest und kommt zu dem Schluss, „dass der Ausgang des Volksentscheids für die Zukunft Tempelhofs ohne Bedeutung war“. Denn Bürgermeister Wowereit habe die Berliner bereits vorher wissen lassen, sie könnten votieren, wie sie wollten, am Ende werde doch gemacht, was er bestimme. Dies sei juristisch zwar korrekt gewesen, weil der Volksentscheid nach Landesverfassung nicht bindend sei, politisch sei ein solches Desinteresse am Willen der Bürger jedoch desaströs und entlarve die Elemente direkter Demokratie als „folgenlosen Freizeitspaß“. Wefing kommt zu dem Schluss, dass sich die parlamentarische Demokratie nicht bruchlos durch Elemente der direkten Demokratie ergänzen lasse und dass die „simple Ja/Nein-Logik“ jeder Volksbefragung notwendigerweise quer stehe zu der hoch entfalteten Aushandlungsdemokratie, deren Wesensmerkmal gerade die Einbeziehung möglichst vieler Interessen in die Konsensbildung sei.

Städtebauliche Planungen sind komplexe Prozesse, die unter dem Aspekt der Bürgerbeteiligung in der Regel auf Konsensbildung ausgerichtet sind. Direktdemokratische Elemente würden solche Prozesse konterkarieren oder zumindest negativ beeinflussen. Aus diesem Grund kann eine Stärkung direktdemokratischer Elemente in der städtebaulichen Planung durch Gesetze oder Richtlinien nicht im Interesse derjenigen liegen, denen eine konstruktive und nachhaltige Mitwirkung der BürgerInnen an Planungsprozessen wichtig ist.

Gertrud Witte (2001) und Jasper et al. (2002) halten gesetzliche Regelungen für neue Bürgerbeteiligungsformen auch unterhalb des Bürgerentscheids für nicht angezeigt. Die Städte bräuchten Freiräume für eine flexible Handhabung der vielfältigen Instrumente zur Bürgerbeteiligung. Wichtig sei „eine engere sachgerechtere Verzahnung zwischen neuen direktdemokratischen Bürgerbeteiligungsformen und der repräsentativ verfassten Kommunalpolitik“ (Jasper et al., 2002, S. 45).

Andererseits sind für eine wirksame Beteiligung gesetzlich fixierte Rechte unverzichtbar. „Denn: Beteiligung erfolgt nicht immer freiwillig und unterbliebe oft, wäre sie allein ins Belieben etwa der Verwaltung gestellt. Auch werden ‚schwache‘ Interessen im Verlauf von Planungsprozessen leicht vernachlässigt. Die Möglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern, solche Selektivitäten durch ei-

gene Kräfte und Ressourcen (Zeit, Geld, Nervenstärke etc.) auszugleichen und ihre Beteiligung politisch einzufordern, sind begrenzt. Da sichern die verfahrensbezogenen Rechte Minima, auf denen dann aufgebaut werden kann“ (Bischoff, Selle, Sinning, 2005, S. 39).

Das geltende Städtebaurecht bietet bei konsequenter Anwendung einerseits Beteiligungsrechte und andererseits ausreichende Spielräume zur Gestaltung umfänglicher Kooperationsverfahren (So z.B. auch bestätigt durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für das Modellvorhaben ‚Breipohls Hof‘; vgl. BBR, 2004a, S. 4). Handlungsbedarf für weitergehende gesetzliche Regelungen ist nicht gegeben, allenfalls könnten auf lokaler Ebene ‚Spielregeln‘ für Bürgerbeteiligungsverfahren festgelegt werden.

„Da lokale Kontexte und Akteurskonstellationen jeweils unterschiedlich ausfallen und die Gestalt demokratischer Strukturen auch ein Merkmal kommunaler Identität darstellen kann, sollte eine vom Gemeinderat verabschiedete Hauptsatzung Rahmen und Grundlagen für demokratische Prozesse in der Kommune enthalten“ (Hill, 2005, S. 573). Wenn es auch keiner weiteren rechtlichen Normen bedarf, um Bürgerbeteiligung erfolgreich zu gestalten, so kann es doch zweckmäßig sein, den ‚goldenen Zügel‘ des Förderrechts zu nutzen, um den Stellenwert von Beteiligungsverfahren zu stärken. Wie eine solche Förderung aussehen kann, zeigt ein beispielhafter Blick in die Förderrichtlinien zur Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen:

„Zuwendungen dürfen nur bewilligt werden, wenn die Gemeinde eine den Maßnahmen angepasste Bürgerbeteiligung und -information gewährleistet. Auf § 23 GO NW und § 3 BauGB sowie auf weitere Beteiligungsmöglichkeiten, die über das formale Beteiligungsverfahren hinausgehen, wird hingewiesen“ (Ziffer 4.8 der „Förderrichtlinien Stadterneuerung“ des Landes NRW vom 30.01.1998).

Klaus Selle (2004) empfiehlt, Förderprogramme mit Qualitätskriterien zu koppeln: So könnte - wie nachfolgend erläutert - durch entsprechende Anreize auf eine deutliche Verbesserung der Planungskultur, insbesondere hinsichtlich der Bürgerorientierung, hingewirkt werden. Möglich wäre es z.B.

- auf den Nachweis bestimmter Voraussetzungen schon bei Beantragung von Städtebauförderungsmitteln zu bestehen (z.B. Vorliegen eines Beteiligungs- oder Kommunikationskonzeptes mit ausreichend langem Zeithorizont, Vorliegen von Qualitätsvereinbarungen für Bürgerorientierung, Verpflichtung zur externen Evaluierung etc.) und/oder
- eine höhere Förderung für solche besonderen Leistungen anzubieten,
- eine gezielte Zusatzfinanzierung für eine externe Beratung und Unterstützung in Aussicht zu stellen, die nicht die Kommunikationsarbeit für die Kommunen betreibt, sondern ausdrücklich zur Bildung von Kooperationen, Gemeinschaftsaktionen etc. aufruft und
- unabhängige, aber nachgewiesenermaßen bürgernahe Instanzen mit dem Monitoring der Programme und ihrer Umsetzung zu beauftragen (vgl. Selle, 2004, S. 15).

Nachhaltiger wäre es allerdings, bei allen potenziellen Akteuren von Beteiligung eine größere Bereitschaft und Fähigkeit zu entwickeln, aufeinander zuzugehen, vermehrt rational und weniger intuitiv zu verhandeln und sich dabei gegebenenfalls von Externen helfen zu lassen (vgl. Ortloff, 2001, S. 50-51).

Es sind nicht Gesetze und Normen, die Bürgerbeteiligungsverfahren erfolgreich machen – es sind die Menschen, die diese Gesetze und Normen anwenden. Ein Beispiel: Ein umstrittenes Planungsvorhaben in einer schleswig-holsteinischen Stadt soll in einer öffentlichen Ausschusssitzung beraten werden. Unter Hinweis auf die Gemeindeordnung teilt der Ausschussvorsitzende den zahlreich anwesenden BürgerInnen mit, dass sie sich an der Ausschusssitzung nicht beteiligen dürften, sie hätten allerdings Gelegenheit, im Rahmen der Einwohnerfragestunde Fragen zu dem anstehenden Planungsvorhaben zu stellen. Der Ausschussvorsitzende weist vorsorglich darauf hin, dass die Einwohnerfragestunde gemäß Hauptsatzung auf 30 Minuten beschränkt sei (in einigen Gemeinden liegt die Fragestunde auch noch am Ende der Tagesordnung). In einem solchen Fall werden die anwesenden BürgerInnen kaum den Eindruck haben, dass auf ihre Meinung oder Mitwirkung sonderlich Wert gelegt wird. Dabei gäbe es unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für den Ausschussvorsitzenden Handlungsalternativen: Der Ausschuss könnte beschließen, EinwohnerInnen, die von einem Gegenstand der Beratung betroffen sind, anzuhören (§ 16c Abs. 2 Satz 1 GO). Er könnte aber auch ganz einfach an dem entsprechenden Tagesordnungspunkt die Sitzung unterbrechen und eine Diskussion zwischen den BürgerInnen und den Ausschussmitgliedern zulassen. Es gibt also Möglichkeiten zur informellen Bürgerbeteiligung auch innerhalb der bestehenden Rechtsnormen – es bedarf lediglich des Willens, diese im Sinne der Kooperation auszulegen.

„Also: Sie dürfen viel tun! Sie müssen ein bisschen flexibel sein, Sie müssen ein bisschen Phantasie haben! Der Blick ins Gesetz, der ja normalerweise die Rechtsfindung erleichtert, wie die Juristen gelernt haben, hilft da häufig nicht weiter, weil es eben nicht im Gesetz steht“ (Ortloff, 2001, S. 50).

6.2 Ausbildung + Fortbildung

Kooperative Beteiligungsverfahren stellen an alle beteiligten Akteure hohe Anforderungen. In dem Spektrum der Akteursgruppen (vgl. 4.1)

- Kommune
- Bürgerschaft
- Wirtschaft

gilt dies jedoch für die einzelnen Akteursgruppen in unterschiedlichem Maße. Denn, wie die Literaturrecherche und die Erhebung ergeben haben, es sind in der Regel die Kommunen, die kooperative Beteiligungsverfahren initiieren. Und in der Kommune, die sich in den ehrenamtlichen Teil, die „Politik“, und den hauptamtlichen Teil, die „Verwaltung“ gliedert, sind es wiederum die VerwaltungsmitarbeiterInnen, die informelle Beteiligungsverfahren anstoßen und lenken. Insofern kommt den Kenntnissen dieser Gruppe über

die Rahmenbedingungen von Bürgerbeteiligung und die Steuerung von Beteiligungsprozessen ein ganz besonderer Stellenwert zu.

In den Kommunalverwaltungen (Schleswig-Holsteins) sind i.d.R. die LeiterInnen der Bauämter bzw. der für Stadtplanung zuständigen Fachbereiche für die Planung und Durchführung von Beteiligungsverfahren verantwortlich. Fast alle kommen aus dem Ausbildungsfeld des Planungs-, Architektur- oder Ingenieurwesens und haben langjährige Berufserfahrungen. Überwiegend haben sie in Zeiten studiert, in denen kooperative Beteiligungsverfahren in Deutschland kaum bekannt waren und daher in den Lehrplänen der Hochschulen keine Berücksichtigung fanden. Einer der befragten Moderatoren hat dazu festgestellt:

„Stadtplaner haben ja nicht per se während ihres Studiums gelernt, ihre Planung zu vermitteln. Also die Didaktik, die Vermittlung, die Vereinfachung und Zuspitzung von Dingen – also eigentlich müsste man Moderation als einen festen Bestandteil einer Planerausbildung mit dazu nehmen.“

Während bis in die 1990er Jahre hinein die Ausbildung von PlanerInnen im Wesentlichen fachlich-technisch ausgerichtet war, hat zwischenzeitlich, auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene zu den ‚Schlüsselkompetenzen für Lebenslanges Lernen‘ (vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften, 2005) Methodenwissen zu Kommunikation und Kooperation und Bürgerbeteiligung Eingang in die Ausbildung von Architekten und Ingenieuren gefunden. Ein beispielhafter Blick in das Vorlesungsverzeichnis der HafenCity Universität Hamburg, Studiengang Stadtplanung, macht dies deutlich: Dort wird u.a. das Fach „Methoden der kommunikativen und kooperativen Planung“ angeboten (www.hcu-hamburg.de, Zugriff am 17.04.2008). An einzelnen Hochschulen gibt es ergänzende oder weiter gehende Angebote: So kann z.B. an der Universität Cottbus der Master-Studiengang „Architekturvermittlung“ belegt werden (www.architektur-vermittlung.de).

Darüber hinaus richten sich die Angebote aus dem Bereich von Bürgerbeteiligung und Stadtteilarbeit häufig noch vorrangig an SozialarbeiterInnen (wie z.B. das Projekt „Ressourcen- und Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit“ im Bachelor-Studiengang „Soziale Arbeit“, Universität Duisburg-Essen, 2008).

Es ist davon auszugehen, dass die zukünftigen AbsolventInnen planungsrelevanter Studiengänge zumindest über Grundkenntnisse im Bereich des Methodenwissens zu Beteiligung bei Planungsprozessen verfügen werden. Um dies sicher zu stellen, sollte allerdings ein Fach ‚Bürgerorientierte Planung‘ mit verpflichtender Teilnahme in die Lehrpläne für die Ausbildung von PlanerInnen aufgenommen werden.

Dringender scheint es, diejenigen PlanerInnen, die derzeit im Berufsleben stehen, und hier wiederum vor allem die PlanerInnen aus den Kommunalverwaltungen, fortzubilden.

Sie haben i.d.R. während ihrer Ausbildung zwar die rechtlichen Rahmenbedingungen für die formelle Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung kennen gelernt, sind aber hinsichtlich der Steuerung von Kommunikationsprozessen Autodidakten. Diese VerwaltungsmitarbeiterInnen stoßen nun zunehmend auf die Forderungen aus

Ausbildung

Fortbildung

Bürgerschaft und Politik, aber auch von Seiten fördernder Stellen, nach informellen Beteiligungsverfahren. Hier besteht offensichtlich Fortbildungsbedarf. Diese Annahme wird bestätigt durch das Umfrageergebnis, wonach 62,50 % der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins, die bereits informelle Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, der Auffassung sind, das Angebot an Fortbildungsveranstaltungen hierzu reiche nicht aus.

Die Fortbildungsprogramme der großen Fortbildungseinrichtungen für Kommunalverwaltungen in Schleswig Holstein, der ‚Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung‘ und der ‚Verwaltungsakademie Bordesholm‘, werden diesem Bedarf allerdings nicht gerecht.

Seit 2008 sind die Fortbildungsprogramme beider Institutionen unter dem Namen ‚Kompetenzzentrum für Verwaltungs-**Management**‘ (KOMMA) zusammengefasst. Im Fortbildungsprogramm 2008 (www.vab-sh.de und www.fhvd.de, Zugriff am 06.04.2008) gibt es in einem Angebot von mehreren hundert Seminaren keines, das speziell auf die o.a. Fortbildungsbedürfnisse der Bauamtsleitungen zugeschnitten wäre. Von den unter dem Kapitel „Bau und Umwelt“ angebotenen 72 Fortbildungsveranstaltungen beschäftigt sich keine mit dem Thema der Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen. Unter der Überschrift „Führungs- und Verwaltungsmanagement“ werden einzelne Seminarinhalte angeboten, die bei der Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren hilfreich sein können und heute zum Standard nahezu jeder Fortbildungseinrichtungen gehören, wie z.B.:

- ‚Moderation – Arbeitsgruppen zu echten Ergebnissen führen‘ (Seminar Nr. 05090)
- ‚Mediation als Konfliktlösungsverfahren – Mit Hilfe von Techniken aus der Mediation Konflikte in Ihrem Büroalltag lösen‘ (Seminar Nr. 05200)
- ‚Bürgerorientiertes Verhalten – Der Bürger als Kunde‘ (Seminar Nr. 06010)

Eine spezifische Ausrichtung auf die Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen ist mit diesem Angebot jedoch nicht gegeben.

Die Landesorganisation der Architekten und Ingenieure in Schleswig-Holstein, die Architekten- und Ingenieurkammer S-H (www.aik-sh.de), bietet ebenfalls Fortbildungen an. Das Fortbildungsangebot ist mit dem der Hamburgischen Architektenkammer (www.akhh.de) vereinigt. Im Fortbildungsprogramm 2008 (www.aik-sh.de, Zugriff am 17.04.2008) gibt es zwar eine Rubrik „Kommunikation, Methoden, Präsentation und Persönlichkeitstraining“, die darunter aufgeführten Seminare haben jedoch keinen Bezug zu Beteiligungsverfahren.

VerwaltungsmitarbeiterInnen aus den Städten und Gemeinden, die sich im Bereich ‚informelle Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung‘ fortbilden wollen, sind derzeit auf das Angebot überregionaler Institutionen angewiesen. Einen Überblick über ein diesbezügliches Angebot gibt die von Klie et al. in 2002 im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführte Recherche „Qualifikationsmodule und Entwicklungskonzepte Bürgerorientierte Kommune“

Klie et al. (2002) kommen in Ihrer Recherche zu der Schlussfolgerung, dass Qualifikationsangebote, die geeignet sind, Entwicklungen in Richtung einer bürgerorientierten Kommune zu unterstützen, derzeit ausgesprochen selten seien. Das „insgesamt schmale Angebot an Fortbildungen zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements“ biete vieles zu „Techniken der Kommunikation und Projektarbeit, einiges zu Formen der Bürgerbeteiligung bzw. zu Wegen der Engagementförderung, aber nur sehr wenig zur Entwicklung von umfassenden Managementkonzepten bzw. Rahmenbedingungen“ (Klie et al., 2002, S. 45). Eine Entwicklung hin zur Bürgerkommune brauche aber Angebote, die die Bereiche Personalentwicklung und Organisationsentwicklung einbeziehen. „Eine Zukunftswerkstatt zur Gestaltung eines Spielplatzes kann nach allen Regeln der Kunst durchgeführt und professionell moderiert werden – und dennoch im Endeffekt folgenlos bleiben: weil keine Rahmenbedingungen vorhanden waren, die in verbindlicher Weise das Einfließen der Ergebnisse in die Planung der Verwaltung bzw. ins politische Entscheidungssystem regeln“ (Klie et al., 2002, S. 45). Die Erfahrung zeige, dass sich dort, wo solche Rahmenbedingungen (wie z.B. Regelungen für Bürgerbeteiligung, AnsprechpartnerInnen in der Verwaltung, Anlauf- und Unterstützungsstellen für Engagement) vorhanden seien, über einzelne Formen der Bürgerbeteiligung oder konkrete Maßnahmen der Engagementförderung nachhaltige Ergebnisse erzielen ließen.

Die notwendigen Qualifikationsmaßnahmen könnten dann effektiv sein, wenn sie

- als in-house-Veranstaltungen konzipiert seien und alle Ebenen der Verwaltung einbeziehen würden,
- mit Fortbildungen im Rahmen anderer Prozesse der Verwaltungsmodernisierung abgestimmt seien,
- anlassbezogen und prozessorientiert seien und ein ‚training on the job‘ ermöglichen,
- gemeinsam von verwaltungsinternen und –externen Fachleuten vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet würden und wenn
- in der jeweiligen Kommune bereits erste Grundstrukturen der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements etabliert seien (vgl. Klie et al., 2002, S. 46 – 49).

Die Stadt Essen bietet im Rahmen der Fortbildung ihrer Führungskräfte ein Angebot, das den Vorschlägen von Klie et al. recht nahe kommt: „Seit 2004 wird die zweitägige Führungskräfte-Fortbildung ‚Engagement wecken und Mitarbeiter motivieren‘ in Essen durchgeführt – verpflichtend. (...) Die Fortbildung findet modulhaft statt, d.h. die Führungskräfte durchlaufen – je nach Zielgruppe - zehn bis 23 Bausteine in einer Gruppe ihrer Wahl. (...) Die Seminarteilnehmer lernen verschiedene Methoden und Techniken sowie Möglichkeiten und Grenzen zur Förderung von Bürger- und Mitarbeiter-Orientierung und zur Förderung von Engagement kennen. Es wird z.B. gemeinsam überlegt, warum eine Kommune Engagement / Ehrenamt ermöglichen sollte. Erfolgsfaktoren und Nutzen von bürgerschaftlichem Engagement werden betrachtet, aber auch Stolpersteine und mögliche Konflikte. (...) Klar ist, dass dieser Füh-

rungskräfte-Fortbildungsbaustein allein nicht ausreicht, um das lange eingeübte Selbstverständnis von Mitarbeitern der Verwaltung in Richtung einer Bürgerkommune zu verändern. Aus diesem Grund hat die Stadt Essen verschiedene Maßnahmen entwickelt, um sukzessive für das Thema Engagement / Bürgerorientierung zu werben und zu sensibilisieren: z.B. das Auszubildenden-Volunteeringprojekt ESSEN.aktiv, die Präsentation von Mitarbeitern im Inter- und Intranet unter dem Titel ‚Dafür engagiere ich mich!‘ oder verschiedene Projektarbeiten für Auszubildende zum Thema Bürgerorientierung“ (Hanisch et al., 2007, S. 269 - 270).

Obwohl dieser umfassende Ansatz zur bürgerorientierten Fortbildung, den Klie et al. propagieren und der z.B. in der Stadt Essen verfolgt wird, in sich schlüssig und nachvollziehbar ist, wird davon abgeraten, ihn auf die kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins zu übertragen. Zunächst einmal birgt ein solcher umfassender Ansatz die Gefahr, dass diejenigen, die ihn umsetzen sollen, angesichts des Umfangs und der Komplexität der Aufgabe von vornherein mit Vorbehalten und Befürchtungen in einen solchen Prozess gehen würden. Denn die kreisangehörigen Städte sind kleine Verwaltungseinheiten mit geringer Personalstärke, in denen es kaum möglich ist, personelle Ressourcen frei zu machen, ohne erhebliche Einschnitte in der Erledigung der laufenden Aufgaben befürchten zu müssen. Zudem sind die MitarbeiterInnen i.d.R. stark auf einzelne Fachgebiete spezialisiert. Im Gegensatz zu Großstädten mit Fachbehörden, die z.T. mehrere hundert MitarbeiterInnen haben, gibt es in den kleinen Städten nur wenige Personen, die gleiche oder ähnliche Aufgaben bearbeiten. Eine zentralisierte Fortbildung ist unter solchen Bedingungen schwierig. Hinzu kommt, dass die Städte in Schleswig-Holstein derzeit mit der Umstellung auf das neue kommunale Finanzwesen, die „Doppik“, in erheblichem Umfang personelle und finanzielle Ressourcen gebunden haben. Bei einer allgemein schwierigen Haushaltslage dürfte es schwierig sein, neben den notwendigen Fortbildungen zur Einführung der Doppik weitere Fortbildungsmittel zu generieren.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, zur Förderung von Bürgerbeteiligung eine „Politik der kleinen Schritte“ zu verfolgen. Die städtebauliche Planung bietet hierzu einen guten Ansatz. Konkrete Planungen schaffen konkrete Betroffenheiten und damit konkrete Anlässe für BürgerInnen, bei Planungen mitzuwirken. Es gibt einen umfänglichen Instrumentenpool und ModeratorInnen, die den Beteiligungsprozess unterstützen können. Was, zumindest in Schleswig-Holstein fehlt, ist ein Fortbildungsangebot für die MitarbeiterInnen der Verwaltungen.

Da, wie eingangs dargestellt, an den einschlägigen Fortbildungsinstitutionen Schleswig-Holsteins derzeit kein entsprechendes Angebot vorhanden ist, bietet sich entweder die Möglichkeit, weiterhin auf Fortbildungseinrichtungen in anderen Bundesländern zurück zu greifen oder in Schleswig-Holstein ein Angebot zu schaffen.

Fortbildungsinstitutionen in anderen Bundesländern, die Angebote im Bereich Bürgerbeteiligung vorhalten, sind zum Beispiel:

- in Niedersachsen die Akademie Loccum (www.loccum.de),
- in Nordrhein-Westfalen die Stiftung Mitarbeit (www.mitarbeit.de),
- in Hessen das Burckharthaus (www.burckhardthaus.de) und
- in Berlin das Deutsche Institut für Urbanistik (siehe folgendes Beispiel)

4.5 Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

| | |
|---|---|
| Titel / Zeitpunkt | Kooperative Verwaltung: Ausgewählte Planverfahren, Moderationstechniken und Konfliktstrategien (15.-17.4.2002). |
| Dauer | Freitag 11.15h bis Sonntag 13.00h |
| Adressaten/innen | <ul style="list-style-type: none"> • Leitende Angestellte aus Kommunalverwaltungen, bundesweit. • Sonstige Interessenten |
| Kontext | Das difu bietet eine breite Palette von Seminaren im Bereich der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements an, und zwar sowohl zu grundsätzlichen Fragen als auch zu konkreten Formen insbesondere der Bürgerbeteiligung. Dabei bilden die zuletzt genannten Themen eindeutig den Schwerpunkt. |
| Inhalte | <ul style="list-style-type: none"> • veränderte Kommunikationsansprüche mit der Kommunalpolitik • Konfliktstrategien • Methoden der Beteiligung (Planungszelle, Zukunftskonferenz usw.) |
| Einschätzungen der Veranstalter | Überwiegend nehmen Verwaltungsangestellte teil, von denen eine positive Resonanz zur Veranstaltung kommt. Z.T. befinden sich unter den Teilnehmern auch sogenannte „Berufsteilnehmer“, d.h. Angestellte in Verbänden oder Privatpersonen, welche sich nicht so leicht motivieren lassen. Insbesondere bei Verbandsmitgliedern ist eine kritische Distanz festzustellen, die bis zu einem „not-in-my-backyard“-Gegenpol reicht. Die langfristige Wirksamkeit ist schwer zu beurteilen. Man überlegt, ein Jahr danach nachzufragen. Dem einzelnen Teilnehmer bringt es für sich selbst sicherlich etwas; aber in den vorhandenen Strukturen in der "heimischen" Verwaltung ist nicht immer etwas durchzusetzen. Bei problembezogenen Seminaren kann von einer langfristigen Wirksamkeit ausgegangen werden, was durch eine Reihe von Rückmeldungen belegt wird. Wichtiger als die Vermittlung von Lernstoff sind Techniken und Methoden. An erster Stelle steht aber die Einsicht der Verwaltung, dass die Notwendigkeit zur Kooperation mit internen wie externen Stellen besteht und zunehmen wird. |
| Einordnung | <p><i>Gegenstand:</i> Kommunikationstechniken, Formen der BE-Förderung i.S. von Bürgerbeteiligung.</p> <p><i>Adressaten:</i> Einzelne MitarbeiterInnen/innen aus unterschiedlichen Organisationseinheiten (überregional).</p> |
| Beispielhafte und problematische Aspekte | <ul style="list-style-type: none"> + Verknüpfung der Thematik "BE-Förderung" mit konkreten Handlungsfeldern kommunaler Verwaltung (Grünflächen, Siedlungsentwicklung usw.). – Auf Grund des unspezifischen TeilnehmerInnen-Kreises ist die Wirksamkeit bezogen auf konkrete Kommunen vermutlich eher eingeschränkt. – Aneinanderreihung verschiedenster Kommunikationstechniken und Beteiligungsformen bei nur ansatzweiser Thematisierung eines Gesamtzusammenhangs |

(zitiert nach: Klie et al. 2002, S.26)

Der finanzielle und zeitliche Aufwand (Anfahrt, Übernachtung) zur Teilnahme an derartigen Seminaren ist relativ hoch, so dass angesichts der geringen Fortbildungsbudgets in den Kommunen Anlass zu der Annahme besteht, Wünsche zur Teilnahme an aufwändigen Fortbildungsmaßnahmen auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung stoßen könnten. Diese Annahme wird durch Erhebungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) bestätigt. Das Difu ermittelt regelmäßig, wie sein Seminarangebot angenommen wird. Die Auswertung (vgl. Difu 2005a) ergibt folgendes Bild:

- Die Fortbildungsetats in den Kommunen sind stark reduziert worden, obwohl bekannt ist, wie wichtig Fortbildung ist.
- Für berufsbegleitende Fortbildungen bleibt immer weniger Zeit. Veranstaltungen von drei Tagen werden oft als zu lang bezeichnet, da sie eine ebenso lange Absenz vom Arbeitsplatz bedeuten.
- Aufgrund der finanziellen Engpässe in den Kommunen konzentrieren sich die Fortbildungsaktivitäten immer stärker auf Themenfelder mit akutem Handlungsdruck.

Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoller und nachhaltiger zu sein, in Schleswig-Holstein ein eigenes Fortbildungsangebot zu schaffen. Dies sollte bei der Fortbildungsinstitution „KOMMA“ angesiedelt werden, da „KOMMA“ über eine breite Akzeptanz in den Kommunalverwaltungen verfügt und dort bereits bestehende Angebote, z.B. zu Moderation, eine sinnvolle Ergänzung darstellen würden. Ein Fortbildungsangebot könnte aus verschiedenen Bausteinen bestehen, die je nach Zusammensetzung der Teilnehmer zusammengestellt werden. Solche Bausteine könnten sein:

1. Grundlagen der Bürgerbeteiligung
 - a. Rechtliche Grundlagen
 - b. Chancen und Risiken von Bürgerbeteiligung
 - c. Fördernde und hemmende Faktoren
2. Methoden der Beteiligung
 - a. Überblick über verschiedene methodische Ansätze
 - b. Beschreibung / Vertiefung einzelner Methoden
 - c. Kosten und Effizienz einzelner Methoden
3. Kommunikationstechniken und Konfliktstrategien
 - a. Arbeiten mit und in Gruppen
 - b. Umgang mit Widerstand und Blockaden
 - c. Rollenverständnis durch Rollenspiele
4. Aktivierung der Akteure
 - a. Methoden zur Aktivierung von Akteuren
 - b. Akteursgruppen und Akteursinteressen
 - c. Motivation und Motive für Bürgerbeteiligung
 - d. Qualifizierung zur Beteiligung von Laien

Als Referenten sollten ModeratorInnen gewonnen werden, die bereits umfangreiche Erfahrungen in der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren gesammelt haben. Je nach Zusammensetzung der Teilnehmer und Ziel der Fortbildungsveranstaltung könnte es zweckmäßig sein, beteiligungserfahrene VerwaltungsmitarbeiterInnen als Co-ReferentInnen hinzu zu ziehen. Geradezu ideal wäre es, wenn Fortbildungsveranstaltungen mit laufenden Moderations- oder Beteiligungsverfahren gekoppelt werden könnten, um das Erlernen von Methoden mit praktischer Anwendung verbinden zu können. Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Zusammenarbeit mit der HafenCity Universität Hamburg (HCU), um einerseits die Seminarinhalte mit aktuellen Forschungserkenntnissen rückkop-

pein und andererseits den StudentInnen einen Einblick in die Praxis geben zu können. Mit einem solchen Angebot könnten alle der eingangs aufgeführten Akteursgruppen aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft angesprochen und Fortbildungsmaßnahmen auf die jeweiligen Interessenschwerpunkte und die Bedürfnisse vor Ort zugeschnitten werden.

Die Aus- und Fortbildung der verfahrensbeteiligten Akteure, insbesondere der VerwaltungsmitarbeiterInnen, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Und ein solides Methodenwissen ist die Basis für eine erfolgreiche Anwendung der Praxishandreichungen, die im folgenden Kapitel dargestellt werden.

7. Handreichungen für die Praxis

Die Erhebungen bei den Bauämtern der kreisangehörigen Städte und die Interviews mit Bauamtsleitungen und ModeratorInnen haben gezeigt, dass in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins gute Voraussetzungen für eine zukünftig häufigere Anwendung informeller Beteiligungsverfahren bei städtebaulichen Planungen vorliegen. Durch die Untersuchung konnte Folgendes festgestellt werden:

1. Politik und Verwaltung stehen informellen Bürgerbeteiligungsverfahren grundsätzlich offen gegenüber.
2. Informelle Beteiligungsverfahren stoßen bei BürgerInnen in der Regel auf sehr positive Resonanz.
3. Verwaltungen haben überwiegend gute Erfahrungen sowohl mit den Beteiligungsprozessen als auch mit den Beteiligungsergebnissen gemacht.

Diesen positiven Grundbedingungen stehen nur wenige Hemmnisse gegenüber:

1. Viele Kommunen verfügen nur über geringe Ressourcen zur Umsetzung informeller Beteiligungsverfahren

Positive Voraussetzungen

Hemmnisse

Seit Anfang der 1990er Jahre sind viele Kommunen in eine schwere Haushaltskrise geraten, ohne dass für viele absehbar wäre, wie sie aus eigener Kraft aus diese überwiegend exogen bedingten Krise wieder herauskommen könnten (vgl. Holtkamp, 2001, S. 2).

Ab 2006 stiegen zwar die Steuereinnahmen der Kommunen kurzfristig wieder an, jedoch konnte dieses kurze „Strohfeuer“, das durch die Weltwirtschaftskrise 2008/2009 jäh beendet wurde, die Haushaltslage der Kommunen nicht nachhaltig verbessern. Denn zum einen haben viele der Städte ein strukturelles Haushaltsdefizit (d.h. die Ausgaben sind höher als die Einnahmen), zum anderen ist seit Jahren eine Erhöhung des Aufwandes für die Soziallasten fest zu stellen. So stiegen in 2005 die Ausgaben der Kommunen infolge Hartz IV um 3,5 Mrd. € (+11 %) auf 35,5 Mrd. € an (vgl. Städteverband Schleswig-Holstein, 2006, S. 62). Folge der seit Jahren wachsenden Ausgabeverpflichtungen ist ein Schuldenberg, den viele Kommunen vor sich hertragen. Das Land Schleswig-Holstein ist eines der am höchsten verschuldeten Flächenländer der Bundesrepublik. Daher hat der schleswig - holsteinische Finanzminister Wiegand

anlässlich seiner Landtagsrede zum Doppelhaushalt 2007 / 2008 angekündigt, dass das Land seine Zuwendungen an die Kommunen weiter kürzen wird. Diese Situation führt dazu, dass es bei der Durchführung informeller Beteiligungsverfahren sowohl in der Anzahl der Verfahren wie auch in der finanziellen Ausstattung der Verfahren selbst zu Einsparungen kommt. Diese Entwicklung wird durch Beobachtungen von Baumann et al. in Städten anderer Bundesländer bestätigt.

„Unsere Interviewpartner bestätigen, dass im Laufe der letzten Jahre das Argument der Finanzknappheit immer häufiger der Grund für nicht durchgeführte Beteiligungsverfahren ist. Dies gilt auch unabhängig von der etwas allgemeineren Argumentation, dass diese Verfahren ohnehin grundsätzlich zu teuer und nicht effizient genug seien. So würden häufig durch die finanzielle Schiefelage der Kommunen und der damit entstehenden Nicht-Finanzierbarkeit von Beteiligungsverfahren diese trotz ihrer gestiegenen Akzeptanzwerte nicht mehr angewendet“ (Baumann et al., 2004, S. 56). Auch die Erhebung bei den Bauämtern der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins hat ergeben, dass informelle Beteiligungsverfahren unterbleiben, weil dafür die finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen fehlen (vgl. Kapitel 5.3).

2. Es gibt Unsicherheiten in der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren

Die Aussagen in den Interviews mit Bauamtsleitungen und der in der Erhebung konstatierte Fortbildungsbedarf zeigen, dass es offensichtlich Unsicherheiten in der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren gibt: Welches ist das richtige Verfahren? Wie sind die zu beteiligenden BürgerInnen zu erreichen? Welche Parameter sind bei der Durchführung eines informellen Beteiligungsverfahrens zu bedenken? Diese und andere Fragen stellen sich einem Teil der angesprochenen Verfahrensträger.

Die im folgenden Abschnitt dargestellten Handlungsempfehlungen sollen helfen, diese Fragen zu beantworten und Fehler bei der Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren zu vermeiden. Die Empfehlungen sind, unter Berücksichtigung der o.a. Rahmenbedingungen, darauf ausgerichtet, möglichst geringe finanzielle und personelle Ressourcen in Anspruch zu nehmen. Dies führt zu einer Herangehensweise, die die Entwicklung zur Bürgerkommune in kleinen Schritten, so zu sagen „von unten nach oben“ ermöglicht.

Die Empfehlungen selbst sind in Anlehnung an die einzelnen Phasen eines Beteiligungsverfahrens gegliedert: von der Klärung der Aufgabenstellung bis zur Rückkoppelung der Ergebnisse des Verfahrens.

Verfahrensschritte Auf Grundlage der Betrachtung einer Vielzahl von Beteiligungsverfahren und auf der Basis praktischer Erfahrungen lassen sich die Phasen eines Beteiligungsverfahrens in einzelne Verfahrensschritte untergliedern. Ganz zu Beginn steht die Klärung der Rahmenbedingungen bzw. der verfahrensbestimmenden Fragen: Um welchen Beteiligungsgegenstand geht es? Was ist das Ziel der Be-

teilung und wer ist zu beteiligen? Im nächsten Schritt ist dann zu prüfen, welche Ressourcen zur Verfügung stehen. Denn in der Praxis wird häufig aus den verfügbaren Haushaltsmitteln, aber auch aus den personellen Ressourcen, abgeleitet, welche Verfahrensform zum Einsatz kommen soll. Ist diese bestimmt und ein/e Moderator/in ausgewählt, richten sich die nächsten Verfahrensschritte auf die Durchführung: Wie wird das Verfahren begleitet? Wie wird untereinander und mit Anderen kommuniziert? Vor allem die Frage, wie die Politik in das Verfahren eingebunden wird, ist von besonderer Bedeutung, denn von ihrer Beantwortung ist abhängig, wie mit den Verfahrensergebnissen umgegangen wird und ob evtl. ein Verfahren sogar scheitert, weil die Politik nicht bereit ist, die im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens erarbeiteten Ergebnisse anzuerkennen. Der letzte Verfahrensschritt besteht im Rückblick bzw. der Reflektion über Fragen, wie das Verfahren gelaufen ist, ob es erfolgreich war und ob sich der Aufwand gelohnt hat. Die oben aufgeführten Verfahrensschritte stellen sich in einer stichwortartigen Gliederung wie folgt dar:

- 7.1 Klärung der Rahmenbedingungen
- 7.2 Verfahrenskosten und Finanzierung
- 7.3 Auswahl des Verfahrens
- 7.4 Moderation
- 7.5 Zielgruppenansprache
- 7.6 Verfahrensbegleitung
- 7.7 Kommunikation
- 7.8 Einbindung Politik
- 7.9 Umgang mit dem Ergebnis
- 7.10 Reflektion des Verfahrens

Diese Gliederung bildet nachfolgend das Gerüst zur Strukturierung der Empfehlungen - praxisnah ausgerichtet auf die wichtigsten Schritte eines informellen Beteiligungsverfahrens.

7.1 Klärung der Rahmenbedingungen

Vor Beginn eines Beteiligungsverfahrens sollte geklärt werden, welche Rahmenbedingungen gegeben sind, was Aufgabe der Planung ist und worin die Ziele der Beteiligung bestehen.

„Wer schwierig verlaufende oder gar gescheiterte Kommunikationsversuche analysiert, stößt fast immer auf eine Ursache: Im Vorfeld wurden die notwendigen Fragen nicht geklärt“ (Rösener, Seite 2005, S. 295).

Als Hilfestellung zur Herangehensweise an die Klärung der notwendigen Fragen gibt es in der Literatur eine Fülle von „Schlüsselfragen“, die in unterschiedlicher Bearbeitungstiefe entwickelt wurden. Beispielhaft sei an dieser Stelle verwiesen auf die Arbeiten von Jasper et al. (2002), Rösener / Selle (2003 & 2005) und den „Interact-Leitfaden“ (2005), der von Städtebau-Praktikern verschiedener europäischer Großstädte (Deutsche Beteiligung: München) erarbeitet

**Schlüssel-
fragen**

wurde, um Governance-Prozesse steuern zu können (vgl. www.muenchen.de/vip8/prod1/de/rubriken/Rathaus/10_politik/europa/02projekte/leitfaden.pdf, Zugriff am 17.06.2007).

In der komprimiertesten Form ergeben sich drei Schlüsselfragen (vgl. Interact-Leitfaden, 2005, S. 41-44):

1. Warum haben Sie vor, einen Beteiligungsprozess durchzuführen, welchen Mehrwert erwarten Sie davon?
2. Wer soll / wird sich beteiligen?
3. Wie werden Sie den Beteiligungsprozess organisieren?

Jasper et al. (2002, S. 45) listen folgende Schlüsselfragen auf:

1. Steht das Projekt im Einklang mit dem Gemeindeleitbild?
2. Welche externe Hilfe und Unterlagen sind erforderlich?
3. Welche Rechtsform ist am besten geeignet?
4. Welche Rahmenbedingungen sind zu beachten?
5. Ist die Finanzierung klar und durchschaubar?
6. Sind die Folgekosten bekannt?
7. Gibt es Ausbaustufen?
8. Was soll bis wann erreicht werden?

Den ausführlichsten Ansatz entwickelten Rösener / Selle (2002) mit einer Fülle von Fragen, die im Rahmen eines Werkstattgespräches im Projekt „Kommunikative Planungskultur in NRW – Handlungsansätze der Landesebene“ erarbeitet wurden.

Nachfolgend werden die wesentlichen Schlüsselfragen zusammengestellt:

Schlüsselfragen

| | |
|---|---|
| Warum wird das Verfahren durchgeführt? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welchen Mehrwert soll das Verfahren erbringen? ▪ Welche Erwartungen werden von wem an das Ergebnis gestellt? ▪ Wird mit Problemen gerechnet? |
| Welche Rahmenbedingungen sind zu berücksichtigen? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ist das Vorhaben politisch gewollt? ▪ Laufen parallel Prozesse, die das Verfahren behindern oder fördern könnten? ▪ Welchen Gestaltungsspielraum gibt es bzw. welche Entscheidungen sind ergebnisoffen? |
| Wer soll beteiligt werden? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wer ist betroffen? ▪ Sollen bestimmte Zielgruppen, wie z.B. Jugendliche oder Senioren, angesprochen werden? ▪ Sollen möglichst viele Interessensgruppen erreicht werden? ▪ Wer könnte das Vorhaben fördern, wer kann es gefährden? ▪ Welche Qualität bringt die angestrebte |

| | |
|--|--|
| | Zielgruppe für den Beteiligungsprozess mit (fachlich, sprachlich, gestalterisch)? |
| Welche Ressourcen sind erforderlich? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen sind vorhanden bzw. müssen geschaffen werden? ▪ Welche externe Hilfe ist erforderlich? ▪ Steht der Aufwand in akzeptabler Relation zum erwarteten Nutzen? |
| Wie wird kommuniziert? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wer wird wann informiert? ▪ Welche Informationen bleiben vertraulich? ▪ Wie soll der Informationsfluss ablaufen? ▪ Welche ‚Spielregeln‘ sollen gelten? |
| Wie wird mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung umgegangen? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie wird die Politik eingebunden? ▪ Wer entscheidet wann worüber? ▪ Wann sind welche Ziele erreichbar? |
| Wann ist das Verfahren beendet? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gibt es eine Abschlussveranstaltung? |
| Gibt es ein Ausstiegsszenario? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Ereignisse führen zu einem Ausstieg aus dem Verfahren? |

Wie die Beantwortung dieser Schlüsselfragen in der Praxis aussehen kann, soll das folgende Beispiel verdeutlichen. Dazu wurde die fiktive Aufgabe der Überplanung eines im Zentrum einer Kleinstadt gelegenen Marktplatzes gewählt.

| | |
|--|--|
| <u>Beispiel</u> | |
| Planungsaufgabe: | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Neugestaltung eines Marktplatzes |
| Ziel der Planung: | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhaltung der Multifunktionalität ▪ Verbesserung der Gestaltung und der technischen Infrastruktur ▪ Stärkung der touristischen Anziehungskraft |
| Warum wird das Verfahren durchgeführt? | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Insbesondere die Anlieger des Platzes sollen in die Planung eingebunden werden, um möglichst breite Informationen über alle zu berücksichtigende Planungsanforderungen zu erhalten, aber auch um eine möglichst breite Akzeptanz der Anlieger für die Veränderung zu erreichen. ▪ Auch in der Bevölkerung soll möglichst breite Zustimmung zur Planung gefunden werden. ▪ Das beauftragte Planungsbüro hat verschiedene Varianten der Platzgestaltung entwickelt. Diese sollen in das Verfahren eingebracht werden. Im Beteiligungsverfahren soll die Lösung herausgefiltert werden, die – bei Einhaltung der Planungsziele – die breiteste Zustimmung findet. | |
| Welche Rahmenbedingungen sind zu berücksichtigen? | |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Vorhaben wird grundsätzlich von einer politischen Mehrheit getragen, hinsichtlich Planungsdetails gibt es aber in den Fraktionen unterschiedliche Vorstel- | |

lungen. So will z.B. eine Fraktion möglichst viele Parkplätze auf dem Platz, während eine andere Fraktion eine verkehrsberuhigte Ausführung wünscht. Hier gilt es, einen ausgewogenen Kompromiss zu finden.

- Da das Planungsvorhaben nicht von vornherein bei einer der planungsbetroffenen Akteursgruppen auf Widerstand stößt, wird nicht mit einem konflikträchtigen Prozess gerechnet.

Wer soll beteiligt werden?

- Von der Planung sind insbesondere die Anlieger (Geschäftsinhaber, Gastronomen und Anwohner) und Nutzer (Marktbesucher) betroffen. Daher ist insbesondere ihre Beteiligung vorrangiges Anliegen.
- Die Gestaltung und Materialwahl des Platzes soll weitgehend barrierefrei erfolgen. Deshalb soll der Seniorenrat beteiligt werden.
- Bei den Geschäftsinhabern in der Umgebung des Platzes besteht die Befürchtung, dass durch die Umgestaltung zu viele Parkplätze entfallen könnten. Die rechtzeitige Einbindung dieses Personenkreises ist daher sinnvoll (und notwendig!), um Konfrontationen zu vermeiden.

Welche Ressourcen sind erforderlich?

- Das Beteiligungsverfahren soll von Externen moderiert werden, weil Politik und Verwaltung Wert darauf legen, dass Neutralität gewahrt bleibt.
- Aufgrund der schwierigen Haushaltslage stehen für das Beteiligungsverfahren nur 10.000,00 € zur Verfügung.

Wie wird kommuniziert?

- Da es keine schützenswerten Investoreninteressen oder Ähnliches gibt, kann und soll der Beteiligungsprozess möglichst offen ablaufen. Das heißt, alle Akteure und die Öffentlichkeit sollen zeitnah über alle Vorgänge informiert werden. Aus Kostengründen will man sich dabei vorrangig des Internets bedienen.
- Einzelne Akteurs- bzw. Interessensgruppen sollen dazu angeregt werden, Arbeitsgruppen zu bilden und einen oder mehrere Sprecher als Ansprechpartner zu wählen.
- Die zu beauftragenden ModeratorInnen sollen „Spielregeln“ für das Beteiligungsverfahren vorschlagen.

Wie wird mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung umgegangen?

- Die Moderatorinnen fassen die Ergebnisse aus dem Beteiligungsverfahren zusammen und bringen sie über die Verwaltung in die Beratung der zuständigen Ausschüsse ein. Die Ausschüsse werden vorher keine Entscheidung in dieser Angelegenheit treffen.
- Mittel für die Umgestaltung des Marktplatzes stehen bereit, so dass einige Monate nach dem Beschluss der Gremien mit dem Ausbau begonnen werden kann.

Wann ist das Verfahren beendet?

- Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens findet eine öffentliche Ausschusssitzung statt, in der die Beschlussfassung über die Planung erfolgt. Über die Ergebnisse der Beratung und die weitere Vorgehensweise wird die Öffentlichkeit im Rahmen einer Einwohnerversammlung informiert.

Gibt es ein Ausstiegsszenario?

- Sollte es während des Beteiligungsverfahrens zu Konflikten kommen, die sich trotz Intervention des / der Moderatoren nicht lösen lassen, soll der Beteiligungsprozess zunächst unterbrochen und in öffentlicher Ausschusdiskussion das weitere Vorgehen (z.B.: Mediation, Verzicht auf Umsetzung der Planung, Bürgerbegehren) geklärt werden.

Dieses Beispiel kann nur einen allgemeinen Überblick über die Fragen vermitteln, die vor Beginn eines Beteiligungsverfahrens geklärt werden sollten. Ihr Umfang und die notwendige Bearbeitungstiefe ist von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls abhängig. Zu den wichtigsten Festlegungen, die vor Beginn eines Verfahrens geklärt werden müssen, gehört die Klärung, wer welche Rolle bzw. Zuständigkeit und Verantwortung übernimmt.

„Entscheidend ist bei komplexen Aufgabenstellungen und vielen Beteiligten, sich nicht nur die Zielsetzung klarzumachen, sondern von Anfang an die Rollen und Verantwortlichkeiten zu definieren und die Kommunikation zu organisieren. Ressourcen liegen nur dann in der Beteiligung von Bürgern, im Zusammenführen von Fachressorts und im aufwendigen Organisieren von Planungs- und Entscheidungsabläufen, wenn klar ist, welche Zuständigkeit – also welche Rolle- der jeweilige Mitwirkende hat, welche Kompetenz und welche Verantwortung. Oft scheitern gut gemeinte Bürgerbeteiligungsverfahren daran, dass nicht deutlich wird, wer letztlich die Entscheidung zu fällen und Zustimmung oder Ablehnung zu verantworten hat, und wer für die Finanzierung gerade stehen soll“ (Wiese-von Ofen in: Rösener, Selle, 2005, S. 109).

Auch im Interview mit den ModeratorInnen von Beteiligungsverfahren in kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins wurde auf die Bedeutung der Klärung von Rahmenbedingungen vor Beginn eines Beteiligungsverfahrens hingewiesen:

„Das ist die wichtigste Klärung am Anfang mit, dass man (...) erstmal (...) den Entscheidungsspielraum definiert: worüber wird hier denn eigentlich die Beteiligung stattfinden, wie weit können denn die Leute wirklich mitentscheiden und dass dann auch geklärt wird, wie damit umgegangen wird“ (Interview 8, S. 2).

Bei Überprüfung der Rahmenbedingungen eines Planungsvorhabens kann sich im Übrigen auch herausstellen, dass ein informeller Beteiligungsprozess für dieses Vorhaben wenig zielführend ist. Denn nicht jedes Thema eignet sich für dialogorientierte Verfahren.

„Die Themen sollten von Politik und Verwaltung überwiegend so zugeschnitten werden, dass Beteiligungsergebnisse hinterher auch umgesetzt werden können. Die Themen dürfen in der Regel auf Dauer nicht zu abstrakt sein (Negativbeispiel: zu lange Leitbildentwicklungen in der Lokalen Agenda), und es müssen in diesen Themenbereichen kommunale Handlungsspielräume bestehen. Das heißt natürlich nicht, dass bei abstrakten Themen oder Themen mit geringen Handlungsspielräumen auf Bürgerbeteiligung auf jeden Fall zu verzichten ist. In diesen Fällen empfehlen sich dann aber eher nicht dialogorientierte Instrumente, wie z.B. Bürgerbefragungen, die bei Bürgern eine etwas geringere Erwartungshaltung erzeugen“ (Bogumil / Holtkamp, 2002a, S. 18).

Als Beispiel einer Planung, bei der der Handlungsspielraum relativ gering ist, sei hier der Ausbau einer Straße genannt, die nach einem festgelegten Gestaltungs- und Materialstandard ausgebaut wird, weil sie in einem Stadtquartier mit gleichartigen Straßen liegt. Hier könnte der Handlungsspielraum allenfalls darin bestehen, dass aufgrund von Einwendungen der Anlieger gegen die Höhe der Aus-

Verzicht auf Beteiligung?

baubeiträge auf den Ausbau der Straße verzichtet wird. Ansonsten wird es sich anbieten, die Anlieger frühzeitig über Ablauf und Modalitäten der Maßnahme zu informieren. Auch für eine solche Informationsveranstaltung gilt, dass die Wünsche und Anregungen der Anlieger ernsthaft aufgenommen und behandelt werden. Das heißt: kein umfassender, powerpoint-unterstützter Monolog vom Podium des städtischen Theaters herunter ist gefragt, sondern eine Diskussion auf „Augenhöhe“ in einem Veranstaltungsraum im Stadtquartier.

Wettbewerbe

Ein Sonderfall für Beteiligungsverfahren mit geringen Handlungsspielräumen ist der städtebauliche Wettbewerb. Selbst wenn die (stadt-)gestalterischen Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsaufgabe in einem kooperativen Planungsverfahren in großer Harmonie erarbeitet wurden, ist dies keine Garantie dafür, dass auch das Wettbewerbsergebnis die gleiche Zustimmung findet. Dies kann z.B. dann eintreten, wenn die Gestaltung des siegreichen Wettbewerbsbeitrages trotz Einhaltung der Rahmenbedingungen besonders „extravagant“ ist. In solch einem Fall kann es schwierig werden, den Pfad der kooperativen Planungsabsicht nicht zu verlassen. Denn die Regeln des Wettbewerbswesens verlangen, dass der ausgewählte Entwurf weiter verfolgt wird. Führt dies zu Konflikten, verbleibt als Beteiligungsinstrument lediglich die Mediation. Kommunen, die sowohl einen städtebaulichen Wettbewerb als auch eine informellen Bürgerbeteiligung durchführen wollen, sollten sich über ggf. auftretende Interessenskonflikte im Klaren sein.

Zeitpunkt der Beteiligung

Wichtig zur Vorbereitung des Planungsprozesses ist auch die Klärung der Frage, *wann* die Beteiligung beginnen soll. Während auf der einen Seite vor allem Investoren und Verwaltungen das Bestreben haben, mit Planungen erst dann in die Öffentlichkeit zu gehen, wenn ihre Umsetzbarkeit im Wesentlichen geklärt ist, raten die befragten ModeratorInnen zu einer möglichst frühen Beteiligung.

„Diese frühzeitige (*Beteiligung*) kann man gar nicht ernst genug nehmen. Das kostet einen überhaupt nichts. Und selbst wenn man dann sagt: ‚Wir haben das alles uns angehört und das wird trotzdem nicht gemacht‘ - den Mut muss die Politik haben. Und wenn sie nicht auf völlig schwachen Füßen steht, argumentativ, dann hält sie das auch durch. Und dann wird das auch akzeptiert“ (Interview 7, S.5).

Wesentliches Argument für eine frühzeitige Beteiligung ist die Transparenz und die Offenheit, die damit dokumentiert wird. „Wenn ich da hinter verschlossenen Türen das erst soweit entwickle, dass es den Leuten vorgesetzt wird, dann muss ich mich nicht wundern, dass ich nur noch ‚ne reine Blockade kriege und auch keine Offenheit mehr für Einsicht oder Rücksicht oder sonst was“ (Interview 7, S.5).

7.2 Verfahrenskosten und Finanzierung

Die Kosten eines Verfahrens bzw. seine Kosten-Nutzen-Relation sind für die Auswahl der Verfahrensform von größter Bedeutung. Für eine kleine Straßengestaltungsmaßnahme wird man kaum ei-

ne teure Planungszelle einrichten. Kostenintensive Verfahren sind dort sinnvoll, wo es z.B. um umfangreiche Konzepte (z.B. Stadtentwicklungskonzepte) geht, an denen möglichst viele BürgerInnen beteiligt werden sollen und / oder für die ein möglichst breites Meinungsspektrum gewünscht wird. Auch bei konflikträchtigen Planungen, wie z.B. Verkehrsplanungen mit Verlagerung von erheblichen Verkehrsströmen, kann der Einsatz teurer Beteiligungsverfahren zweckmäßig sein. Wie schon in 4.2.2 beschrieben, ist es nicht möglich, allgemeingütige Aussagen zu Kosten informeller Beteiligungsverfahren zu treffen, da sich die einzelnen Verfahren aufgrund der Vielzahl der Variablen einer Typisierung und Generalisierung entziehen. Es können aber Größenordnungen benannt werden, an denen sich Verwaltungen für ihre Finanz- und Haushaltsplanung orientieren können.

Verfahren mit hohen Kosten (i.d.R. >100 T€):

- Planungszelle
- Perspektivenwerkstatt

Kosten

Verfahren mit Kosten mittlerer Größenordnung (i.d.R. 25 - 50 T€):

- Zukunftswerkstatt
- Zukunftskonferenz
- Konsensuskonferenz

Verfahren mit relativ geringen Kosten (i.d.R. < 25 T€):

- Workshops sowie (Ideen- und Planungs-) Werkstätten
- moderierte Einzelveranstaltungen wie World Cafe,
- kleine Mediationsverfahren

Zu den ‚reinen Verfahrenskosten‘ können noch Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit, Zielgruppenansprache, Raummiete, Verpflegung, Dokumentation etc. hinzukommen.

Für Städte mit geringen finanziellen Ressourcen und wenig oder keinen Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren empfiehlt es sich, zunächst mit einem nicht zu anspruchsvollen Planungsvorhaben den Einstieg in die kooperative Bürgerbeteiligung zu finden. Hierzu sollten ca. 10.000,00 € im Haushalt bereitgestellt werden. Diese Mittel reichen aus, um z.B. zwei Planungswerkstätten durchzuführen oder einen Workshop mit umfangreicher Öffentlichkeitsarbeit und anschließender Dokumentation.

**Haushalts-
Planung**

Städte, deren politische Vertreter und/oder Verwaltungsleitung eine kooperative Planungskultur verfolgen (wollen), werden sich darüber im Klaren sein, dass eine solche Herangehensweise an städtebauliche Planungen nicht zum Nulltarif zu haben ist. Neben einem festen jährlichen Budget für Öffentlichkeitsarbeit und Information müssen für einzelne Planungsvorhaben Finanzmittel für die Durchführung / Moderation des jeweiligen informellen Beteiligungsverfahrens bereitgestellt werden.

Ggf. ergibt sich die Möglichkeit einer finanziellen Förderung oder einer Kostenbeteiligung Dritter. So hat z.B. das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren des Landes Schleswig-Holstein im Jahre 2007 eine „Richtlinie über die Vergabe von Fördermitteln zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engage-

Förderung

ments“ veröffentlicht, nach der u.a. „Personal- und Sachausgaben für Projekte mit innovativem Charakter in Schleswig-Holstein, die modellhaft für andere erprobt werden sollen und zur Entwicklung einer engagementfreundlichen Infrastruktur und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement beitragen“ (vgl. Ministerium für Soziales, 2007, S. 262) gefördert werden können. Zuwendungsempfänger können nicht nur Kommunen sein, sondern auch Vereine, Verbände und Organisationen. Der Eigenanteil der Zuwendungsempfänger soll mindestens 20 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben betragen.

Auch im Rahmen von Förderprogrammen, wie z.B. dem Städtebauförderungsprogramm, können die Aufwendungen für informelle Beteiligungsverfahren gefördert werden (vgl. Kapitel 3.1.1, Randnotiz ‚Förderrichtlinien‘).

Darüber hinaus können gesellschaftlich engagierte Institutionen, wie z.B. Sparkassen und Stiftungen, auf eine Kostenbeteiligung angesprochen werden. Eine finanzielle Beteiligung von Firmen sollte nur dann angestrebt werden, wenn eine direkte oder indirekte Einflussnahme bzw. der Anschein einer solchen Einflussnahme ausgeschlossen werden kann.

7.3 Auswahl des Verfahrens

Zunächst einmal könnte man annehmen, dass sich bestimmte informelle Beteiligungsverfahren für bestimmte städtebauliche Planungen besonders gut eignen (z.B. Zukunftswerkstätten für Platz- und Straßengestaltungen), man also quasi zu einem ‚Zuordnungskatalog‘ von Planungsarten zu Beteiligungsformen kommen könnte. Ein solcher Katalog wäre für die Praxis sicherlich sehr hilfreich. Auf Grund der Erhebungen vor Ort und der Literaturrecherche lässt sich jedoch feststellen, dass eine solche Zuordnung von bestimmten städtebaulichen Planungen zu bestimmten informellen Beteiligungsverfahren nicht möglich ist. Fuchs et al. (2002) kommen nach Auswertung von 105 Projekten zu folgendem Schluss:

„Eine generelle Antwort auf die Frage, bei welchen stadtplanerischen Aufgabenstellungen sich welche kooperativen Verfahren eignen, kann nicht gegeben werden, da hierzu die Kontextbedingungen im konkreten Projektbezug, die ein kooperatives Vorgehen eher fördern, erschweren oder im Einzelfall auch ausschließen können, zu unterschiedlich sind. Zudem sind kooperative Verfahren wenig standardisiert: sie hängen primär von Personen und deren Engagement, Fähigkeit sowie strategischem Geschick ab“ (Fuchs et al., 2002, S. 45).

Irene Wiese-von Ofen (2002) rät dazu, eine schematische Normierung und rechtliche Formalisierung informeller Beteiligungsverfahren zu vermeiden, da für eine flexible und angemessene Reaktion auf die sehr unterschiedlichen Situationen vor Ort nur jeweils verschiedene, auf den Einzelfall zugeschnittene Formen von Partizipationsverfahren geeignet seien (vgl. Wiese-von Ofen, 2002, S. 57). Auch Bettina Oppermann (2001) vertritt die Auffassung, dass ein zu stark standardisiertes Instrumentarium die Gefahr in sich birgt, zu schnell zu ‚versteinern‘ und neu auftretenden Problemlagen nicht mehr gerecht zu werden (vgl. Oppermann, 2001, S. 171).

Das ‚idealtypische‘ Verfahren gibt es nicht.

Gleichwohl ist es sinnvoll, bei der Auswahl eines informellen Beteiligungsverfahrens zu beachten, dass es Verfahrensformen gibt, die für bestimmte Aufgabenstellungen nicht oder nur wenig geeignet sind, während es Umstände geben kann, in denen sich bestimmte Verfahrensformen geradezu aufdrängen. Beispiele:

- In ‚festgefahrenen‘ Planungsverfahren, die i.d.R. schon eine längere, belastete ‚Vorgeschichte‘ haben, empfiehlt es sich, das Instrument ‚Mediation‘ einzusetzen.
- Wenn ein Stadtquartier gerade erst zum Sanierungsgebiet geworden ist und nun die ersten Untersuchungen und Planungen erfolgen sollen, kann der Einsatz solcher Verfahren zweckmäßig sein, die geeignet sind, Kontakte zwischen den Akteuren herzustellen und den Aufbau einer Vertrauensbasis zu fördern. Dies könnten z.B. „Planning for real“ oder „World Café“ (siehe Kapitel 3.2.2) sein.
- Für Vorhaben, die relativ konkrete städtebauliche Planungen, wie z.B. Straßen- und Platzgestaltungsmaßnahmen, zum Inhalt haben und die als nicht konfliktträchtig eingeschätzt werden, empfiehlt sich die Durchführung von moderierten Planungsworkshops.

Nach Durchsicht der Literatur, aufgrund der Erhebung und nach den durchgeführten Gesprächen lässt sich feststellen, dass in den letzten Jahren offensichtlich keine grundlegend neuen informellen Beteiligungsverfahren konzipiert, sondern die bekannten weiterentwickelt und ausdifferenziert wurden. Dabei steht die gewünschte Qualität der Ergebnisse im Vordergrund, nicht ideologisch motivierte Begründungen für bestimmte Verfahren.

Mischung der Formen

Diese praxis- und ergebnisorientierte Herangehensweise hat auch dazu geführt, dass vielfach Beteiligungsformen und –methoden miteinander kombiniert werden. Rösener / Selle (2005, S. 294) kommen nach der Auswertung von ca. 100 Fallbeispielen zu dem Ergebnis, „dass ein aufgaben- und situationsadäquater Methodenmix mittlerweile vielfach zur gängigen Praxis geworden ist.“

In der Praxis muss für jeden Einzelfall eine individuelle Lösung gesucht werden, kein Verfahren kann für sich beanspruchen, ein Grundmuster für alle zu sein (vgl. Baumann et al., 2004, S. 25). Dies kann gerade bei ‚Erstanwendern‘ informeller Beteiligungsverfahren zu Unsicherheit in der Frage führen, welches Verfahren denn für die anstehende Planung das richtige sei. Hier sollten sich unerfahrene Kommunen bzw. Auftraggeber auf die Empfehlung externer ModeratorInnen oder erfahrener KollegInnen aus anderen Städten verlassen. Und im Übrigen gilt: Für den Erfolg einen informellen Beteiligungsverfahrens ist weniger die Auswahl des Verfahrens als vielmehr der Ablauf und die Ausgestaltung des Verfahrens wichtig. Denn ohne Respekt für die Positionen des jeweils Anderen, ohne vertrauensvolle Kommunikation und ohne angemessene Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse in der politischen Beschlussfassung ist jedes Verfahren zum Scheitern verurteilt.

7.4 Moderation

Aufgrund der schwierigen Finanz- und Haushaltssituation sind viele Kommunen nicht mehr in der Lage, neben ihren Pflichtaufgaben auch so genannte „freiwillige Aufgaben“ zu leisten, zu denen auch die Beauftragung und Durchführung informeller Beteiligungsverfahren gehören. So werden dann zuweilen informelle Beteiligungsverfahren mit eigenem Verwaltungspersonal durchgeführt. Dies sollte jedoch nach Möglichkeit vermieden werden, denn:

Informelle Beteiligungsverfahren sollten grundsätzlich extern moderiert werden.

Externe Moderation

VerwaltungsmitarbeiterInnen haben die Aufgabe, die Beschlüsse kommunaler Gremien umzusetzen. Damit sind sie Vertreter eigener Interessen und nicht in der Lage, eine neutrale, vermittelnde Position einzunehmen. Wenn die Rolle der Verwaltung im Prozess nicht geklärt ist, wirken VerwaltungsmitarbeiterInnen häufig nicht nur als fachliche BeraterInnen sondern - verständlicherweise - als VertreterInnen in eigener Sache. Sie bringen ihre Ideen und Vorstellungen ein und verzerren und hemmen zum Teil die Diskussion (vgl. Isselmann, Stock in: Rösener, Selle, 2005, S. 91).

„In heißen Debatten um die scheinbar beste Idee geht es letztlich darum, dass es eine Person geben muss, die die emotionale Dynamik solcher Debatten versteht. (...) Ganz sicher geht es nicht darum, nüchtern und stur die einschlägigen Moderationsinstrumente einzusetzen und einzelne Verfahrensschritte herunterzuleiern: eine einleitende Kartenabfrage hier, eine kreative Gruppenarbeit dort, ein kurzes Brainstorming im Plenum und schließlich das konsensorientierte *close-up*. Es ist sicher, dass mit einem standardisierten Vorgehen im Vergleich zu konventionellen Beteiligungs- oder Anhörungsverfahren nichts oder nur sehr wenig gewonnen wäre. Hier verbirgt sich auch ein gewichtiges Argument dafür, dass der Architekt und Planer neben seiner fachlich-inhaltlichen Rolle nicht auch gleichzeitig die prozessorientierte Rolle übernehmen sollte. Es wird dem Architekten oder dem Planer schlicht nicht abgenommen, dass es unparteiisch seine prozessorientierte Rolle wahrnimmt. Im Gegenteil liegt der Verdacht nahe, dass er seine Doppelrolle zu seinem Vorteil, zur Durchsetzung seines Konzeptes missbraucht. Es führt also kein Weg daran vorbei, zusätzlich in einem Prozessbegleiter zu investieren“ (Hauschild, 2005, S. 50).

Die Beauftragung eines/einer Moderators/in dient nicht nur dem Schutz der Neutralität, sondern auch dem Schutz der im Beteiligungsprozess mitwirkenden VerwaltungsmitarbeiterInnen. Denn gerade bei Planungen, die umstritten sind und ggf. sehr emotional diskutiert werden, kann es vorkommen, dass VerwaltungsmitarbeiterInnen sich persönlich angegriffen fühlen oder emotional zu sehr in das Vorhaben verwickelt sind.

„Und dann war irgendwann mal ein Punkt, wo ich gesagt habe: du musst (...) jemanden holen, der in der Sache wirklich nicht belastet

ist (...) der kann von mir aus Psychologe sein (...) oder Pädagoge, der das abfiltert, damit du selbst auch nicht diese extreme Betroffenheit entwickelst. Da war dieser Prozess schon fast vorbei, da war's also viel zu spät“ (Interview 5, S.1).

Zudem sind VerwaltungsmitarbeiterInnen in der Regel nicht als ModeratorInnen ausgebildet. Sie sind zwar als Autodidakten erfahren in der Durchführung formeller Beteiligungsverfahren, die Moderation ggf. konfliktbeladener Prozesse mit dem Ziel einer mehrheitsfähigen Lösung verlangt jedoch nach speziellen Kenntnissen, Erfahrungen und Fähigkeiten. Welche dies im Wesentlichen sind, wird auf den folgenden zwei Seiten anhand der mit ModeratorInnen durchgeführten Interviews dargestellt.

Neben den dort aufgeführten Fähigkeiten kommt noch eine weitere hinzu: die Fähigkeit, bei den teilnehmenden Akteuren sowohl Kreativität zu wecken also auch ggf. auftretendem Frust oder negativen Stimmungslagen phantasievoll zu begegnen. Hierzu gibt es Techniken, die (zumindest bisher) nicht Bestandteil der Ausbildung von PlanerInnen oder VerwaltungsmitarbeiterInnen sind.

ModeratorInnen müssen

- | | |
|--------------------|--|
| - neutral sein | „Ich würde der Verwaltung immer empfehlen, externe Moderation einzusetzen. Sie können sich nicht selber moderieren. Sie brauchen eine intermediäre Instanz, die auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gewinnen kann“ (Interview 6, S.2). |
| - zuhören können | „Eine der wichtigsten Tugenden ist, dass man die Leute ernst nimmt – und zwar alle. (...) Auch wenn sie sich mit den verrücktesten Vorschlägen zu Wort melden, steckt immer eine Wahrheit dahinter. Also in xxx (...) hat jemand gesagt ‚wir brauchen `ne Eissporthalle‘. Das ist nicht denkbar für den Stadtteil, das bezahlt keiner. Aber das Bedürfnis dahinter, dass für Jugend Freizeitgelegenheiten fehlen, ist völlig richtig gewesen. Und (...) zu erkennen, dass hinter der Klage der Leute, auch hinter (...) abseitigen Vorstellungen oder Ideen oder Vorschlägen immer ein Körnchen Wahrheit oder ein Stück ihrer Lebenssituation steckt, das gehört auch dazu“ (Interview 7, S.3). „Den Ernst auch hinter den ‚beklopptesten‘ Beiträgen und Äußerungen zu sehen (...), das gehört auch dazu“ (Interview 7, S.4). |
| - geduldig sein | „Eine der wichtigsten Tugenden ist Geduld – endlos“ (Interview 7, S.3). |
| - glaubwürdig sein | „Erfahrung mit der Planungsumsetzung ist auch ‚ne wichtige Sache. (...) Wenn sie da keine Erfahrung haben, können sie die tollste Beteiligungstechnik beherr- |

| | |
|------------------------------|---|
| | <p>schen, aber wenn sie den Leuten einmal sagen: morgen habt ihr den Spielplatz und es dauert noch drei Jahre... Wenn ich heute beschließe, da soll ein Spielplatz hin oder ein Spielhaus (...) dann darf ich den Leuten keine falsche Versprechungen machen“ (Interview 7, S.4).</p> <p>Bei Einschaltung eines/einer Moderators/in ist darauf zu achten, dass Verabredungen die diese/r mit Verfahrensbeteiligten trifft, auch tatsächlich eingehalten werden können. Wo dies nicht gelingt, droht der Verlust der Glaubwürdigkeit der Verwaltung.</p> <p>„Es gibt Situationen, in denen muss jemand ran, der neutral ist. Es gibt andere, in denen muss die Verwaltung selbst dafür gerade stehen - man kann nicht für alles irgendeinen holen, der das da ausgleicht - und wenn du jemanden holst, dann musst du für dich, (...) aber auch für die Ausschüsse oder für die Politik (...) sicher stellen, dass die Glaubwürdigkeit so gewährleistet ist, dass das, was du verabredest mit dem Moderator oder mit dem neutralen Menschen und den Betroffenen, dass das hinterher von Verwaltung und Politik auch wirklich umgesetzt wird. Sonst lass es sein - weil dann verlierst du noch mal an Glaubwürdigkeit“ (Interview 5, S.1).</p> |
| - flexibel sein | <p>„Das heißt, diese Flexibilität auch zur eigenen Planungsarbeit ist z.B. eine wichtige Voraussetzung. Dass man sich selber in Frage stellen kann, die Einsicht, dass die Bewohner die Experten sind. Dann natürlich die kommunikative Fähigkeiten, Diskussionsfähigkeit, die Fähigkeit, Streit zu schlichten, Kompromisse zu finden, zu denken, und zwar möglichst sofort (...).“ (Interview 7, S.3).</p> |
| - konfliktfähig sein | <p>„Wenn man das erste Mal in ein Gebiet geht, wo es Probleme gibt: in der ersten Runde kriegen sie gar nichts zustande und alle kotzen erstmal auf den Tisch. Und das muss man wissen. Und wenn Sie da mit gleich mit Ihrem Rahmenplan anmarschiert kommen und den Traum haben, der wird am Ende auch dann beschlossen, dann hat man was falsch gemacht. Dann muss man damit rechnen, dass der einem um die Ohren fliegt oder dass man den Beschluss nicht hinbekommt oder nicht den, den man erhofft. Und insofern muss man da auch mit diesen Konflikten umgehen können, auf die man evtl. stößt“ (Interview 7, S.3).</p> |
| - Frustrationstoleranz haben | <p>„Sie müssen Menschen mögen und Sie müssen's auch mal ertragen können, wenn jemand rumnervt...“ (Interview 6, S.1).</p> <p>„Dann ging es in xxx immer wieder und endlos um dieses Sauberkeitsproblem. (...) Muss ich mich zwei Stunden über Hundekacke unterhalten? Und ich habe gelernt: man muss. Man macht es sich nicht klar: die Leute</p> |

| | |
|--|--|
| - ggf. interkulturelle Kompetenzen haben | <p>wollen in der Wohnsituation beheimatet sein. Und sie sehen ihre Wohnsituation als, sozusagen, Gegenüber ihrer persönlichen Situation. Und wenn diese Wohnsituation vernachlässigt ist, vermüllt ist, dann sind sie in ihrem Lebensgefühl beeinträchtigt – massiv“ (Interview 7, S.4).</p> <p>Diese Anforderung gilt dann, wenn vor allem MigrantInnen als Zielgruppe angesprochen werden sollen.</p> <p>„Interkulturelle Kompetenz ist eine Schlüsselkompetenz und ist dort gefragt, wo Menschen mit unterschiedlichen Denkmustern, Wertvorstellungen, Kommunikations-, Verhandlungs- und Führungsstilen zusammen arbeiten wollen. Gebraucht wird die Fähigkeit insbesondere von professionellen Beteiligten, um fremde Verhaltensmuster zu erkennen und dadurch situativ angemessen reagieren zu können“ (Çetinkaya in: Rösener, Selle, 2005, S. 191).</p> |
|--|--|

Moderation und Planung sollten voneinander getrennt beauftragt werden.

Informelle Teilnahmeverfahren bei städtebaulichen Planungen haben einen konkreten Planungsanlass im Hintergrund. Wenn die Verwaltungen – unter Beachtung der o.a. Empfehlung- darauf verzichten, Teilnahmeverfahren für diese Planungen mit eigenem Personal durchzuführen, sondern hierfür Externe einschalten, könnten sie versucht sein, die bereits beauftragten (Stadt-)Planer mit dieser Aufgabe zu betrauen. Das mag zwar zu geringfügigen Einsparungen führen, ist jedoch nicht geeignet, die Neutralität der Moderation zu gewährleisten.

„Die Trennung von Prozessmoderation und Planungsaufgabe – also eine getrennte Auftragsvergabe – ist nach den bisherigen Erfahrungen wenn nicht unabdingbar, so doch äußerst förderlich, in jedem Fall sehr hilfreich“ (Isselmann, Stock in: Rösener, Selle, 2005, S. 90).

„ Es gibt ja Verfahren, wo Moderation und Planung getrennt sind (...). Dafür gibt es gute Gründe. Weil Planer, wenn sie (...) engagiert sind oder borniert, weil sie sagen: Das, was ich da plane ist schon richtig', wenn sie dann gleichzeitig das Verfahren moderieren, laufen Gefahr, dass sie ihre Planung verteidigen. Und das ist ganz schlecht! Da muss man lernen, sich völlig zurück zu nehmen“ (Interview 7, S.3).

7.5 Zielgruppenansprache

Eine der Schlüsselfragen zur Vorbereitung informeller Teilnahmeverfahren (siehe Kapitel 7.1) lautet: „Wer soll beteiligt werden“? Wenn feststeht, wer von der Planung betroffen ist, und an wen sich das Teilnahmeverfahren richten soll, stellt sich die Frage, wie diese Personen erreicht und zu einer Beteiligung bewegt werden können. Dieser Verfahrenschritt bedarf der sorgfältigen Vorbereitung, denn in nahezu allen Teilnahmeverfahren kann festgestellt werden, dass sich i.d.R. nur bestimmte Bevölkerungsgruppen beteiligen. Beispielfhaft seien hier die Erfahrungen aus der Stadt Ingolstadt

aufgeführt. Dort wurden im Herbst 2001 sechs Bürgerkonferenzen durchgeführt, an denen insgesamt fast 350 Personen teilnahmen. Davon waren ca. 200 BürgerInnen, ca. 100 Fachleute (extern und intern) und ca. 40 PolitikerInnen. 34 Prozent dieser Personen waren Frauen. Rund drei Viertel der Teilnehmenden waren im Alter von 30 – 60 Jahren. Knapp 20 Prozent waren über 60 Jahre alt, aber nur weniger als 5 Prozent unter 30 Jahren. Die Teilnehmer waren fast alle deutscher Staatsangehörigkeit, nur 5 Personen gehörten einer anderen Nation an. Zwei Drittel der Teilnehmenden besaßen Abitur oder Fachabitur und über die Hälfte konnte ein Fachhochschul- oder Hochschulstudium vorweisen (vgl. Treffer, 2002, S. 28). Dieser Kreis der Teilnehmenden, der also überwiegend aus überdurchschnittlich gebildeten deutschen Personen mittleren Alters bestand, steht für ein Problem, das in vielen Beteiligungsverfahren auftritt: bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie z.B. Jugendliche, junge Erwachsene, Migranten und Menschen mit geringem Bildungsstand werden kaum erreicht.

In einer Vielzahl von Veröffentlichungen wird auf dieses Problem hingewiesen. So heißt es z.B. in einem Informationsblatt des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen zu bürgerschaftlichem Engagement: „Alle Bevölkerungsgruppen sollten sich unabhängig von sozialer Stellung und Bildungsstand auf allen Ebenen engagieren können. Um dies sicherzustellen, muss die Kommune ggfs. bestimmte Gruppen verstärkt und in anderer Form ansprechen“ (Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2000, S. 19). Konkrete Anregungen, in welcher Form diese Ansprache stattfinden könnte, lassen sich jedoch in der einschlägigen Literatur kaum finden. Es wird allenfalls darauf hingewiesen, dass Methodik, Inhalt, Umfang und Orte der Kommunikationsangebote auf die Interessen und Bedürfnisse der anzusprechenden Gruppe abgestimmt sein müssen (vgl. Bischoff / Selle / Sinning, 2005, S. 161). Deshalb soll im Folgenden versucht werden, zumindest Hinweise für Maßnahmen zur Ansprache einzelner Bevölkerungsgruppen zu geben.

Allgemeine Hinweise

- Einladungen zu Beteiligungsverfahren sollten möglichst breit gestreut und nicht nur in einer amtlichen Bekanntmachung veröffentlicht werden. Zum Standard gehören heutzutage Pressemitteilungen und Hinweise auf der städtischen Website. Darüber hinaus empfiehlt es sich, Einladungen auf Plakate zu drucken (oder auf A 3 zu kopieren) und in Institutionen und Geschäften auszuhängen.
- Der Veranstaltungsort sollte in möglichst großer Nähe zu den Planungsbetroffenen / Beteiligten liegen. Es sollte eher ein Raum in einem Lokal im Quartier angemietet, als -wie üblich- der Sitzungssaal des Rathauses genutzt werden.
- „Zur Ansprache von Bevölkerungsgruppen, die bisher keine Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen haben, ist die aufsuchende Beteiligung absolut erforderlich“ (Gringel, 2005, S. 120). Eine solche Ansprache kann zu hohe Erwartungshaltungen wecken. Deshalb sollten zu Beginn der Kommunikation die Handlungsspielräume transparent gemacht und die möglichen Beteiligungsergebnisse beschrieben werden (vgl. Gringel, 2005, S. 121).

Kinder

- Kinder an allgemeinen städtebaulichen Planungen zu beteiligen gelingt kaum, weil ihnen das Verständnis für Fragestellungen fehlt, die über ihren eigenen Erlebnishorizont hinausgehen. Gute Erfahrungen gibt es hingegen mit der Beteiligung von Kindern bei der Gestaltung von Flächen, die für sie von Bedeutung sind, wie z.B. Spielplätze oder Hausvorzonen.
- Da Kinder ihre Welt spielend erfahren, sollte auch der Beteiligungsprozess spielerische Elemente enthalten. So kann z.B. der Bau von Modellen helfen, die Vorstellungen der Kinder von ihren Wünschen an städtebauliche Planungen zu visualisieren. Es gibt sogar strategische Brettspiele, die speziell für die Beteiligung in Stadt- und Dorfentwicklungsplanungen entwickelt wurden: die „XAGA-Spiele“ (vgl. Pohl / Ulrich, 2005) und www.xagaspiele.de, Zugriff am 18.06.2007).
- Um Kinder zur Beteiligung zu bewegen, ist es sinnvoll, direkt auf sie zuzugehen. Besuche in Kindergärten, Schulen oder die direkte Ansprache (über die Betreuungspersonen) auf Kinderspielplätzen bieten sich an.
- Sehr wichtig ist es, dass nach der Planungsphase zeitnah die Umsetzungsphase erfolgt. Die in Kommunen häufig üblichen, langwierigen Verfahrensweisen sind für Kinder nicht nachvollziehbar.
- Kinder sollten bei der Realisierung der Planung beteiligt werden. Das verstärkt nicht nur die Identifikation mit dem Projekt, sondern hat für sie einen eigenen Erlebniswert.

Jugendliche

- Die Ausführungen zur Beteiligung von Kindern an städtebaulichen Planungen können, in ähnlicher Form, auch für die Beteiligung von Jugendlichen herangezogen werden. Auch sie sind i.d.R. nur dann für Beteiligung zu gewinnen, wenn es um die Gestaltung ihres eigenen Lebensumfeldes geht (Beispiel Itzehoe, Schleswig-Holstein, 2008: Suche nach dem Standort für ein neues Jugendhaus).
- Um Jugendliche für Mitarbeit zu gewinnen, muss, stärker noch als bei Kindern, auf eine altersspezifische Ansprache und Beteiligungsform geachtet werden. Ggf. bietet sich der „Umweg“ über ein planungsbezogenes Computer-, Musik-, Tanz- oder Spielprojekt an, um Zugang zu den Jugendlichen zu bekommen. Auch Interviews gleichaltriger Jugendlicher oder die Produktion eines Videoclips können geeignete Instrumente sein. In Neulsenburgs (Hessen) Problemstadtteil „Westend“ z.B. wurde mit einem speziellen Computerprogramm ein dreidimensionales Modell des Stadtteils erstellt. Dabei wurden Jugendliche des Stadtteils aktiv mit einbezogen: Im Rahmen einer Zusammenarbeit mit dem städtischen Infocafé halfen sie beim Programmieren der insgesamt 280 Baukörper (vgl. von Schenck, 2009, S. 14-15). Das Modell wird im Rahmen einer Bürgerbeteiligung eingesetzt, um einen virtuellen Rundgang durch den Stadtteil zu ermöglichen. Vor allem aber können die BewohnerInnen ihre Gestaltungswünsche einbringen und deren Wirkung direkt am Modell nachvollziehen.

- Zur Ansprache von Jugendlichen sollten bestehende Institutionen, wie z.B. Jugendzentren, Sportvereine oder informelle Netzwerke genutzt werden.

Senioren

- Bei der Zielgruppe der Senioren ist sehr stark zu unterscheiden zwischen den unterschiedlichen Altersstufen. Während die so genannten „jungen Alten“ (bis 65 Jahre) häufig aktiv am kommunalen Geschehen teilnehmen, nimmt mit zunehmenden Alter nicht nur die Mobilität, sondern auch die Bereitschaft ab, das gewohnte Umfeld zu verlassen. Deshalb sollte eine Beteiligung dieser Zielgruppe über Formen der aufsuchenden Arbeit, wie z.B. „Aktivierende Befragung“ und „Participatory Appraisal“ (vgl. Kapitel 3.2.2) erfolgen.
- Wichtige seniorenspezifische Aspekte der Stadtplanung sind z.B. Barrierefreiheit und Aufenthaltsqualität von Platz- und Straßenträumen.

Migranten

- Die Beteiligung von Migranten gestaltet sich (zumindest in den kleinen Städten Schleswig-Holsteins, in denen diese Zielgruppe nicht in dem Maße organisiert und vernetzt ist, wie in vielen Großstädten) äußerst schwierig. Nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle Barrieren erschweren die Kontaktaufnahme. Daher empfiehlt sich eine Ansprache über Personen, die mit der Landessprache und den kulturellen Hintergründen der jeweiligen Migrantengruppe vertraut sind. „Interkulturelle Kompetenz ist eine Schlüsselkompetenz und ist dort gefragt, wo Menschen mit unterschiedlichen Denkmustern, Wertvorstellungen, Kommunikations-, Verhandlungs- und Führungsstilen zusammen arbeiten wollen. Gebraucht wird die Fähigkeit insbesondere von professionellen Beteiligten, um fremde Verhaltensmuster zu erkennen und dadurch situativ angemessen reagieren zu können“ (Çetinkaya, 2005, S. 191).
- Bei Migranten ist häufig eine Haltung anzutreffen, die von Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und behördlichen MitarbeiterInnen geprägt ist. „Vielen ist die städtische Verwaltung nur in ihrer ‚Ordnungsfunktion‘ (Gewerbe-, Ordnungsamt, Bauamt und andere) bekannt“ (Gringel, 2005, S. 121). Vorteilhaft ist es daher, die erste(n) Ansprache(n) über Vertrauenspersonen der Migranten bzw. persönliche Kontakte laufen zu lassen, um Vertrauen aufzubauen.
- Aufgrund von Sprachproblemen haben Migranten häufig Scheu, sich in theoretische Diskussionen oder Planungsgespräche einzubringen. Sie helfen i.d.R. aber gerne mit, wenn es um praktische Arbeit geht.
- „Wer jahrzehntelang in Deutschland lebt und bisher subjektiv empfunden nicht beteiligt wurde oder Beteiligungsmöglichkeiten aus dem Herkunftsland nicht kennt, wird Zeit brauchen, um Vertrauen in eine Zusammenarbeit zu finden. Eine zeitintensive, kontinuierliche Kommunikation ist erforderlich“ (Gringel, 2005, S. 121).

Auf den folgenden Seiten ist ein Beispiel aufgeführt, das zeigt, wie eine auf Erwachsene und auf Jugendliche zugeschnittene Einladung zu einer Ideenwerkstatt für die Gestaltung eines städtischen Platzes aussehen kann.

Die Erfahrung zeigt, dass bei der Ansprache von Zielgruppen nicht davon ausgegangen werden kann, dass BürgerInnen von vornherein über eine stark ausgeprägte Mitwirkungsbereitschaft verfügen. Wer Bürgerorientierung ernst meint, darf nicht auf den daueraktiven Mitwirkungsbürger hoffen, sondern sollte Anreize zur Mitwirkung schaffen und Mitarbeit belohnen bzw. anerkennen.

In die Diskussion um Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement und ehrenamtlicher Arbeit gibt es die offene Frage, ob und ggf. wie bürgerschaftliches Engagement be- bzw. entlohnt werden sollte. Die Bandbreite der Meinungen reicht von der Auffassung, ehrenamtliches Engagement sollte unbezahlt bleiben, bis zu dem Vorschlag einer bezahlten „Bürgerarbeit“.

Anreize zur Mitwirkung

Die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ der Bundesregierung vertritt in dieser Diskussion den Standpunkt derjenigen, die die Unentgeltlichkeit bürgerschaftlichen Engagements erhalten wollen.

„Die ureigenste Natur des Ehrenamtes liegt in der Unentgeltlichkeit. Motivation muss nicht unbedingt eine altruistische Regung sein, doch entscheidendes Moment ist das Tätigwerden für das Gemeinwohl. Dies schließt ein entgeltliches Tätigwerden aus. Diese Trennung sollte im Grundsatz beibehalten werden, selbst wenn die Aussicht auf Bezahlung einen Anreiz zum Engagement ausüben würde“ (Enquete-Kommission, 2002, zitiert nach Keupp, 2007, S. 29). Die Enquete-Kommission sieht zwar, dass in der Krise der Arbeitsgesellschaft bezahlte ehrenamtliche Arbeit auch Chancen bietet, befürchtet aber, dass ein solcher Ansatz „den mit Freiwilligkeit verbundenen Eigensinn und die eigene Handlungslogik unentgeltlicher Tätigkeiten“ (Enquete-Kommission, 2002, zitiert nach Keupp, 2007, S. 29) gefährdet. Daher müsse der Grundsatz der Unentgeltlichkeit im bürgerschaftlichen Engagement erhalten bleiben.

Eine andere Auffassung vertritt Ulrich Beck (1997), der im Rahmen eines Gutachtens für die sächsische und bayerische Zukunftskommission die Einführung eines „Bürgergeldes“ vorschlug. Mit dem Bürgergeld soll eine Verbindung zwischen neuen, zivilgesellschaftlich motivierten Formen der Ehrenamtlichkeit und der knapp gewordenen Erwerbsarbeit hergestellt werden. Das Bürgergeld soll als ergänzende Unterstützungsleistung an Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger gezahlt werden, die freiwillig und selbstbestimmt Bürgerarbeit leisten (vgl. Keupp, 2007, S. 29).

Bürgergeld

Sie haben den Platz!

Neugestaltung
des Platzes vor der Ladenzeile

**Einladung zur
Ideenwerkstatt**

Samstag, 21. Juni 2008, 10 – 17 Uhr
Ev. Thomaskirche
Albert-Schweitzer-Ring 28

**Wie soll der neue Treffpunkt
von Edendorf aussehen?
Welche Wünsche haben Sie?
Ihre Meinung ist gefragt: In der
Ideenwerkstatt planen Sie gemeinsam mit
anderen Anwohnerinnen und Anwohnern.**

**Die Ideenwerkstatt ist offen für Alle –
kommen Sie!**

Für Getränke und einen
kleinen Imbiss ist gesorgt.

Noch Fragen?
Mehr Informationen beim Quartiersmanagement,
Anette Quast, 040 4146 6978

Eden-Dorfschänke



Du hast den Platz!

Neugestaltung

des Platzes vor der Ladenzeile

Einladung zur Ideenwerkstatt

Samstag, 21. Juni 2008,

11 – 17 Uhr

Ev. Thomaskirche

Albert-Schweitzer-Ring 28

Wie soll der neue Treffpunkt von Edendorf aussehen? Welche Wünsche habt ihr? Deine Meinung ist gefragt: In der Ideenwerkstatt planst Du gemeinsam mit anderen Kindern, Spiel & Spaß sind dabei. Die Ideenwerkstatt ist offen für Alle -

kommt vorbei!

Getränke und einen Imbiss gibt's auch.

Mehr Infos

bei JuSt Edendorf: Rapha 0172 42366 99,
Yen 0172 - 4 11 74 00

In Anbetracht der in Kapitel 7.0 geschilderten Maxime, die Empfehlungen für die Praxis unter Berücksichtigung der geringen finanziellen Ressourcen der Städte treffen zu wollen, wird im Folgenden der Ansatz einer Entlohnung bürgerschaftlichen Engagements nicht weiter verfolgt. Vielmehr wird eine Reihe von Möglichkeiten der Anerkennung und Belohnung vorgestellt (vgl. Keupp, 2007, S. 19):

- Auszeichnungen und Ehrungen in Form von Medallien, Plaketten, Ehrennadeln u.ä.,
- Anerkennung und Würdigung durch Berichterstattung in den Medien oder auf der Homepage der Stadt,
- Ehrenmitgliedschaften,
- Danksagungen oder Dankeschön-Veranstaltungen,
- Aufmerksamkeiten wie Gratulationen zu persönlichen Anlässen,
- Einladungen zu Empfängen, Einladungen zum Essen,
- kostenlose oder ermäßigte Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs, von Kultur- und Freizeiteinrichtungen,
- Berücksichtigung bürgerschaftlichen Engagements bei der Vergabe von Kindergartenplätzen,
- Gutscheine für Dienstleistungen / Waren, die von lokalen Unternehmen finanziert werden,
- Fortbildungsangebote und
- Zertifizierung im Engagement erworbener Qualifikationen.

Diese Aufzählung stellt nur einen Ausschnitt der Möglichkeiten dar, das Engagement von BürgerInnen anzuerkennen und zu belohnen. Welche weiteren Möglichkeiten es gibt, soll am Beispiel zweier Städte aufgezeigt werden, die für die von ihnen geleistete Arbeit zur Förderung von Bürgerengagement bereits ausgezeichnet wurden. Es sind die baden-württembergischen Städte Nürtingen und Filderstadt. Mit ca. 40.000 EinwohnerInnen (Nürtingen) bzw. 43.600 EinwohnerInnen (Filderstadt) liegen diese Städte in der Größenordnung schleswig-holsteinischer Kreisstädte (z.B. Pinneberg, Rendsburg, Itzehoe).

Beispiel Nürtingen Die Stadt Nürtingen hat die Idee einer Bürgerkommune weitestgehend verwirklicht. Kern des dortigen Konzeptes ist die Förderung von Beteiligung und Engagement. „Das ehrenamtliche Engagement soll sich nicht mehr durch unbezahlte Arbeit und ‚Ehre‘ durch die Übernahme von Ämtern in Vereinen und Verbänden definieren, sondern soll dem engagierten Mitbürger eine Plattform bieten, seine Belange selbst in die Hand zu nehmen“ (www.nuertingen.de/4986.html, Zugriff am 07.04.2008).

Freiwilligenpass Seit 1997 gibt es den so genannten ‚Nürtinger Freiwilligenpass‘. Handel, Banken, Krankenkassen und andere Sponsoren finanzieren ein Scheckheft mit über 140 Gutscheinen (Theater- und Kinokarten, Warengutscheine etc.) Bürgerengagement wird zudem durch die Bereitstellung von Räumen und Menpower unterstützt. Nürtingen bezeichnet die „drei W’s“

- Wertschätzung,

- Würdigung und
- Weiterbildung

als die zentralen Entwicklungsbausteine im Freiwilligenwesen.

Systematisch werden so genannte „Bürgermentoren“ als Brückenbauer zwischen Verwaltung, Bürger und Politik ausgebildet und eingesetzt. Es gibt elf Bürgerforen (Stand 2008), die als Instrumente der Beteiligung an nahezu allen kommunalen Fragestellungen im Nürtinger Gemeinwesen mitarbeiten.

1999 gewann die Stadt Nürtingen den ersten Preis beim Bundeswettbewerb der Bertelsmannstiftung „Bürgerorientierte Kommune“ und richtete mit dem Preisgeld in Höhe von 50.000,00 DM eine Bürgerstiftung ein.

Eine in der Verwaltung eingerichtete ‚Stabsstelle Bürgerengagement‘ entwickelt permanent weitere Ideen zur Förderung des Bürgerengagements und arbeitet dazu auch mit der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt zusammen. So wurde z.B. das Projekt „Servicelearning“ eingerichtet, bei dem Studierende die Möglichkeit haben, sich projektorientiert im Bereich der lokalen Bürgergesellschaft zu engagieren. Für dieses Engagement erhalten sie ein Zertifikat.

Auch die Idee des ‚Corporate Citizenship‘ (vgl. Kapitel 1.6) wird verfolgt. Aus einer Fachtagung im Herbst 2005 mit Vertretern aus Unternehmen, Hochschule, Kommunen und Sozialministerium entstanden Projekte, wie z.B. ein von Nürtinger Firmen finanzierter Kinospot mit dem Titel „Nürtingen bewegt alle“ zum Thema „Unternehmen übernehmen soziale Verantwortung“, der ein Jahr lang kostenlos im Nürtinger Kino vor jedem Hauptfilm gezeigt wurde und zur Ansiedlung neuer Firmen führte.

Corporate Citizenship

Bürgermentoren

Die Stadt Nürtingen setzt zur Entwicklung des Bürgerengagements insbesondere auf so genannte ‚Bürgermentoren‘, die vor allem die Aufgabe haben, Netzwerke zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung zu knüpfen. Sie verbreiten die Philosophie des Bürgerengagements und führen neue Engagierte in die Denk- und Handlungsweise einer Bürgerkommune ein (vgl. www.nuertingen.de/mentoren.98.html, Zugriff am 04.04.2008). Die Arbeit der Bürgermentoren, wie überhaupt der freiwillig Engagierten, wird nicht nur durch Gutscheine für Waren und Dienstleistungen gewürdigt, sondern auch durch Fortbildungsmöglichkeiten. So genannte „Quali-Schecks“ („Quali“ steht hierbei nicht nur für Qualifikation, sondern auch für Qualität) berechtigen zur überwiegend kostenfreien Teilnahme an Vorträgen, Seminaren und Workshops. Damit wurde auch einem Wunsch vieler Engagierter nach einem Rüstzeug zur besseren Bewältigung ihrer Aufgaben entgegen gekommen.

Beispiel Filderstadt

Die Stadt Filderstadt verfolgt einen ähnlichen Ansatz zur Förderung des Bürgerengagements. Auch dort wurde eine gesonderte Stelle in der Verwaltung eingerichtet, die für das Bürgerengagement zu-

ständig ist, nämlich das „Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung“. Auch in der Stadt Filderstadt gibt es MentorInnen, die die Aufgabe haben „die Verbindung zu Verwaltung und Politik herzustellen, alle Engagementfelder zu kennen und weiter zu geben sowie als Projektentwickler und Projektleiter von Bürgerprojekten zur Verfügung zu stehen“ (www.filderstadt.de Zugriff am 04.04.2008). Die MentorInnen durchlaufen zu ihrer Vorbereitung und Qualifikation einen mindestens 40 Stunden währenden zertifizierten Kurs, in dem sie zu Themen wie z.B. Reflektion über die persönlichen Engagementbedingungen, Projektmanagement, Konfliktbewältigung und Vereins- und Bürgerprojektlandschaft angeleitet werden. In Filderstadt sind ca. 50 MentorInnen (Stand 2008) aktiv, die in eine landesweite Mentorenkonferenz eingebunden sind.

In Filderstadt gibt es neben den ‚üblichen‘ Maßnahmen zur Anerkennung der ehrenamtlichen Arbeit, wie z.B. „Dankeschön-Abende“ und Ausflüge, auch ungewöhnliche Veranstaltungen, wie die „Bürgergeschichten“ oder „Politik macht mit“.

„Bürger- geschichten“

In den „Bürgergeschichten“ erhalten BürgerInnen, die sich mit einem besonderen Engagement verdient gemacht haben, die Gelegenheit, in der Öffentlichkeit von ihrer Arbeit zu erzählen. Dies bringt nicht nur Anerkennung für diese BürgerInnen, sondern findet auch große Zustimmung bei der Bevölkerung.

„Politik macht mit“

Vertreter aller Fraktionen im Gemeinderat sind regelmäßig bei Renovierungsarbeiten oder bei Arbeiten zur Landschaftspflege im Einsatz. Ein solches Engagement schafft direkten Kontakt zu den BürgerInnen und zeigt ihnen, wie wichtig der Politik diese - im wahrsten Sinne des Wortes - Zusammenarbeit ist.

Anreize nicht nur für Bürger

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass es eine Vielzahl von Möglichkeiten gibt, Anreize für bürgerschaftliches Engagement zu schaffen. Eine Kommune, die sich entschließt, ihren BürgerInnen solcher Art Anreize zur Mitarbeit anzubieten, sollte überlegen, ob nicht auch das Engagement der VertreterInnen der Politik und der MitarbeiterInnen der Verwaltung eine Belohnung wert ist. Denn auch von diesen Akteuren wird ein Einsatz verlangt, der auf der einen Seite nicht selbstverständlich ist, auf der anderen Seite aber unabdingbar, um informelle Beteiligungsverfahren erfolgreich zu machen. Insbesondere die VerwaltungsmitarbeiterInnen, die Beteiligungsverfahren vorbereiten, steuern und durchführen, haben, sofern sie nicht für solche Aufgaben ein- und freigestellt wurden, erhebliche Mehrarbeit zu tragen.

„Im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe, aber auch der Stadtentwicklung ist das ohnehin reduzierte Personal bis zur Halskrause belastet mit der Umsetzung sozialstaatlicher Leistungsgesetze – da bleibt keine Raum mehr für moderierende, aktivierende oder managende Tätigkeiten im Bereich des Bürgerengagements (das war noch anders in den 80er Jahren!)“ (Hinte, 2005, S. 5-6).

VerwaltungsmitarbeiterInnen, die unter solchen Rahmenbedingungen dennoch bereit sind, im Sinne einer Bürgerorientierung zusätzliche Arbeit zu leisten, haben Anerkennung oder zumindest ein

„Dankeschön“ verdient. Verschiedene Möglichkeiten, ein solches Dankeschön auszudrücken, sind in Anlage 6 dargestellt.

7.6 Begleitung des Verfahrens

Sind die Rahmenbedingungen eines informellen Beteiligungsverfahrens geklärt und das Verfahren und die AuftragnehmerInnen für die Moderation ausgewählt, ist festzulegen, wie und von wem die laufende Begleitung des Verfahrens sichergestellt werden soll.

Mit ‚Begleitung des Verfahrens‘ sind u.a. folgende Aufgaben gemeint:

- Prozessmanagement und
- Öffentlichkeitsarbeit / Dokumentation.

Prozess- management

Unter ‚Prozessmanagement‘ sind u.a. die inhaltliche und zeitliche Koordination der Verfahrensschritte und -beiträge, die Betreuung der AkteurInnen und die Verwaltung der Ressourcen zu verstehen. Die Bearbeitung dieser Aufgaben verlangt nicht nur nach Fertigkeiten aus dem Projektmanagement, sondern bedarf auch sozialer Kompetenz und der Fähigkeit zu konstruktiver Kommunikation auch in schwierigen Situationen. Deshalb sollten mit diesen Aufgaben Personen betraut werden, die über entsprechende Fähigkeiten und ein gewisses „standing“ verfügen. Darüber hinaus ist es von Vorteil, wenn das Prozessmanagement Kontinuität gewährleisten kann, also möglichst eine Person während des gesamten Prozesses als AnsprechpartnerIn zur Verfügung steht.

„Gleichfalls spielt das Prozessmanagement und damit die kontinuierliche Betreuung der AkteurInnen durch eine(n) konkrete(n) AnsprechpartnerIn eine wichtige Rolle in den Integrierten Handlungskonzepten.“ (Isselmann, Stock in: Rösener, Selle, 2005, S. 89)

Im Übrigen sind konkrete AnsprechpartnerInnen auf Seiten der zu beteiligenden Akteure aus folgenden Gründen fast ebenso wichtig wie die AnsprechpartnerInnen auf Seiten der Verwaltung:

- Ihre Funktion macht deutlich, dass auch die Beteiligung seitens der Akteure eine gewisse Verbindlichkeit hat.
- Durch persönliche Kontakte zwischen Verwaltung und zu beteiligenden Akteuren kann Vertrauen aufgebaut werden.
- Kommunikation und Informationsfluss werden einfacher, wenn die Verfahrensbeteiligten konkrete Ansprechpartner haben, die zudem als Multiplikatoren dienen können.

Aus diesen Gründen sollten schon frühzeitig im Beteiligungsverfahren AnsprechpartnerInnen festgelegt werden. Auf Seiten der BürgerInnen kann dies z.B. durch Wahl oder ‚Meinungsbild‘ in einer öffentlichen Veranstaltung geschehen. Es muss nicht unbedingt die Auftaktveranstaltung sein – es sei denn, es bietet sich eine Person an. Besser wird es sein, zunächst die Gelegenheit zum Sich-Kennenlernen zu geben und die Festlegung der AnsprechpartnerInnen z.B. im Rahmen eines Workshops durchzuführen.

Idealerweise wird für die Begleitung informeller Beteiligungsverfahren eine eigene Stelle in der Kommunalverwaltung geschaffen, die für alle Bürgerbeteiligungsverfahren, also auch z.B. im Bereich der Jugendarbeit, zuständig ist. Zumindest langfristig wird im Hinblick auf die Entwicklung zu einer Bürgerkommune ein solches Engagement notwendig sein.

„Die zunehmende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bedeutet eine Herausforderung auch für die hauptamtliche Kommunalverwaltung. Je mehr verschiedenartige Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt werden, umso wichtiger wird ein professionelles Partizipationsmanagement. Darunter ist die Bündelung organisatorischen Wissens an einer Stabstelle innerhalb der Stadtvertretung zu verstehen, die den Kontakt zu den mitwirkungsbereiten Bürgern organisiert und zugleich Impulse für die Fortentwicklung der Bürgerbeteiligung geben kann. Dies ist allerdings sehr arbeits- und kostenaufwendig“ (Witte, 2001, S. 17).

Öffentlichkeitsarbeit

Informelle Beteiligungsverfahren verlangen nach Transparenz und damit nach ‚permanenter‘ Öffentlichkeitsarbeit.

„Eine gute, prozessbegleitende Öffentlichkeitsarbeit schafft Transparenz und hilft, Antworten auf die Frage zu vermitteln: ‚Was tun die da im Rathaus eigentlich für uns?‘“ (Schunke in: Rösener, Selle, 2005, S. 172)

Für eine solche begleitende Öffentlichkeitsarbeit bietet das Internet hervorragende Möglichkeiten. Pläne und Texte können einer großen Anzahl von Interessierten gleichzeitig gezeigt und ohne großen Aufwand ständig aktualisiert werden. Für informelle Beteiligungsverfahren sollte daher auf der Homepage der planenden Kommune eine eigene Rubrik eingerichtet werden. Beispiele hierfür finden sich im Kapitel 5.3.1. Für diejenigen BürgerInnen, die über keinen eigenen Internetanschluss verfügen, sollten einerseits öffentlich zugängliche Internet-Stationen, z.B. in Rathäusern und Stadtbibliotheken, aber auch auf öffentlichen Plätzen (die Telekom bietet solche Lösungen an), eingerichtet und andererseits die bisherigen Formen der analogen Informationsbereitstellung beibehalten werden.

Das Gebot einer permanenten Öffentlichkeitsarbeit bezieht sich auch auf die Sitzungen kommunaler Gremien. Diese sollten, sofern sie informelle Beteiligungsverfahren betreffen, grundsätzlich öffentlich stattfinden (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 164). Ausnahmen sollten auf jene Einzelfälle beschränkt werden, die im folgenden Kapitel „7.7 Kommunikation“ unter „Richtiger Zeitpunkt“ beschrieben werden.

7.7 Kommunikation

In der Planungsphase werden durch Kommunikation und Beteiligung die Voraussetzungen (Konsens und Mitwirkungsbereitschaft) für die Umsetzung städtebaulicher Planungen geschaffen (vgl. Stüb, 2006, S. 2). Kommunikation unter- und der an einem Bürgerbeteiligungsverfahren beteiligten Akteure miteinander ist von erheblicher

Relevanz für den Ablauf und das Ergebnis von Beteiligungsverfahren.

„Bau- und Planungskultur ist wesentlich geprägt durch Kommunikation: Ob und wie die am Bau- und Planungsgeschehen beteiligten Akteure miteinander umgehen ist von entscheidender Bedeutung für die Wahrnehmung der Prozesse und Ergebnisse. Wer also Bau- und Planungskultur fördern und entwickeln will, wird auch auf der kommunikativen Seite ansetzen müssen“ (Rösener/Selle, 2003, S. 10).

Es lassen sich folgende Grundregeln für ‚gute‘ Kommunikation beschreiben:

Ehrliches Interesse an den Erkenntnissen und Meinungen Anderer ist Voraussetzung für ein „aktives Zuhören“. Dazu gehört, dass auch Anliegen der Beteiligten aufgegriffen werden, die nicht unmittelbar mit der Zielsetzung der Planung bzw. des Projekts zu tun haben. „Grundsätzlich gilt: Ein respektvoller und wertschätzender Umgang ist die Basis für alles weitere“ (Rösener, 2005, S. 181).

**Wertschätzung /
Aktives Zuhören**

Sprache als „der wichtigste Faktor zur Koordinierung des menschlichen Zusammenlebens“ (Çetinkaya, 2005, S. 191), Schrift als wichtiges Informations- und Kommunikationsmittel und Pläne als wichtiger Transporteur städtebaulicher Planungen müssen verständlich und auf die Bürgerinnen und Bürger, genauer: auf die Zielgruppe der Beteiligten, zugeschnitten sein.

Verständlichkeit

Eine Untersuchung in drei Kommunalverwaltungen macht beispielhaft deutlich, dass BürgerInnen „Verwaltungssprache“ häufig unverständlich finden: „In einer vergleichenden Untersuchung zur Kundenzufriedenheit in Bürgerbüros von drei Kommunalverwaltungen im Jahr 2001 zählten ‚verständlichere Formulare‘ zu den meistgenannten Verbesserungswünschen“ (Margies, 2006, S. 43). Insofern überrascht es nicht, wenn der Autor der Studie feststellt, dass es durch eine bürgerverständliche Verwaltungssprache zu kürzeren Bearbeitungszeiten, weniger Wiedervorlagen und Beschwerden kommt (vgl. Margies, 2006, S. 43).

Aber auch die ‚Planungsliryk‘ von ArchitektInnen und StadtplanerInnen ist häufig nicht geeignet, tatsächlich zu einer verständlichen Kommunikation beizutragen. „Alle am Planungsprozess Beteiligten haben sich an ein Vokabular gewöhnt, das ihrer Meinung nach Gute zu beschreiben. Mehr noch: Dieses Vokabular hat sich so verselbstständigt, dass es Bewertungsgrundlage wird. Die, die dieses Vokabular verwenden, glauben daran, das zu sehen, was sie da behaupten – das was diese Behauptung stören könnte, wird gar nicht erst artikuliert“ (Mazzoni, 2006, S. 20).

Es gilt also, eine gemeinsame Sprache zwischen den Akteuren eines Beteiligungsverfahrens zu finden, die weder die Beteiligten noch die Beteiligten ausgrenzt. Dies ist dann besonders schwierig, wenn stark voneinander abweichende Wertvorstellungen, Bildungsniveaus oder kulturelle Normen aufeinander treffen. Um eine solche gemeinsame Sprache zu finden und glaubhaft zu sprechen, sind nicht

zwangsläufig „sozial-arbeiterische Vorkenntnisse“ (Eichner, 2005, S. 187) notwendig, auf jeden Fall aber sprachliche Kompetenz und eine respektierende Haltung. Das ‚Standardvokabular‘, ob von Planern, Politikern oder Verwaltungsmitarbeitern, hat in Beteiligungsprozessen nichts zu suchen, es gilt vielmehr:

„Weg von den Phrasen, weg von Stereotypen, weg von Gesetzes- und Verordnungsformeln“ (Mazzoni, 2006, S. 20).

Ein Problem bei dem Bemühen, städtebauliche Planungen in Beteiligungsverfahren verständlich zu kommunizieren, kann darin bestehen, dass nicht alle BürgerInnen in der Lage sind, Pläne zu ‚lesen‘ oder sich anhand von zweidimensionalen Plandarstellungen die räumliche Wirkung einer städtebaulichen Planung vorzustellen. Hier können 3-D-Animationen oder Modelle zur Verständlichkeit beitragen. Dabei sollte allerdings darauf geachtet werden, dass solche Instrumente Raum für Veränderungen an der Planung lassen und nicht den Eindruck von unveränderbarer Perfektion ausstrahlen (vgl. Fuchs, 2005, S. 246). Letztendlich wird man von Verfahren zu Verfahren entscheiden müssen, welche Mittel zur Präsentation der Planung die geeignetsten sind.

Vertraulichkeit

Wenn es in einem Projekt um den Einsatz öffentlicher Mittel geht, sollte dieses Projekt auch grundsätzlich öffentlich diskutiert werden. Bei dem Einsatz privater Investitionsmittel kann es hingegen notwendig werden, zunächst bilateral vertraulich zu beraten. So muss z.B. der Vorhabenträger bei der Planung einer neuen Betriebsstätte sicher sein können, dass über Teilaspekte der Planung, die geschützte Produktionsverfahren betreffen, nichtöffentlich beraten wird. Häufig ist es privaten Investitionsträgern auch wichtig, dass erst dann mit Informationen an die Öffentlichkeit gegangen wird, wenn abgeklärt ist, dass das Vorhaben grundsätzlich die Chance auf Realisierung hat. Damit dann in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck von ‚Kungelei‘ entsteht, sollte aktiv darüber informiert werden, warum vertraulich beraten wird, auf welchen Bereich sich die vertrauliche Beratung begrenzt und wie lange die vertrauliche Beratung andauern wird.

Sind private Investoren an Planungsverfahren beteiligt, empfiehlt es sich, von Anfang an die Frage der Öffentlichkeitsarbeit zu thematisieren.

Zielgruppenorientierung

Bei der Beteiligung von BürgerInnen kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass das Beteiligungsverfahren auf eine Zielgruppe trifft, die quasi einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung darstellt. So kann bzw. wird die gleiche städtebauliche Planung in verschiedenen Stadtquartieren auf ganz unterschiedlich zusammengesetzte Bevölkerungsgruppen treffen. Kommunikation muss daher zielgruppenorientiert organisiert werden (vgl. Stüb, 2006, S.2).

Dies ist um so mehr von Bedeutung, wie der Anteil von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund steigt. Hier erfordert ein zielgruppenorientiertes Beteiligungsverfahren interkulturelle Kompetenzen.

„Interkulturelle Kompetenz ist eine Schlüsselkompetenz und ist dort gefragt, wo Menschen mit unterschiedlichen Denkmustern, Wertvorstellungen, Kommunikations-, Verhandlungs- und Führungsstilen zusammen arbeiten wollen. Gebraucht wird die Fähigkeit insbesondere von professionellen Beteiligten, um fremde Verhaltensmuster zu erkennen und dadurch situativ angemessen reagieren zu können“ (Çetinkaya, 2005, S. 191).

Es gibt Projektphasen, in denen eine Diskussion nur im Kernteam bzw. verwaltungsintern (‘closed shop’) angeraten ist. Diese Phasen befinden sich in der Regel am Anfang eines Projektes. So haben z.B. Investoren zu einem Zeitpunkt, an dem wichtige Projektvoraussetzungen noch nicht geklärt sind, großes Interesse an Vertraulichkeit.

Außerdem ist es sinnvoll, mit Planungen und Konzepten erst dann in die Öffentlichkeit zu gehen, wenn sie hinreichend konkret sind, da ansonsten die Gefahr besteht, dass das Projekt schon zu Beginn ‚zerredet‘ wird. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass erst dann mit einem Projekt in die öffentliche Beratung gegangen wird, wenn das Ergebnis der Beratung eigentlich schon feststeht.

Es gilt das Motto: Es kann mit allen geredet werden – aber nicht über alles und nicht zu jeder Zeit (vgl. Rösener/Selle, 2004a, S. 25 ff).

Richtiger Zeitpunkt

Kommunikation zwischen planender Verwaltung und BürgerInnen darf nicht auf einzelne ‚Planungshighlights‘ beschränkt bleiben. „Auch der beste Konsens hat ein Verfalldatum: Kommunikation muss verstetigt sein“ (Stäb, 2006, S.2). Kontinuität in der Kommunikation schafft Vertrauen und Vertrauen ist Voraussetzung für eine gute Planungskultur.

„Wer jahrzehntelang in Deutschland lebt und bisher subjektiv empfunden nicht beteiligt wurde oder Beteiligungsmöglichkeiten aus seinem Herkunftsland nicht kennt, wird Zeit brauchen, um Vertrauen in eine Zusammenarbeit zu finden. Eine zeitintensive, kontinuierliche Kommunikation ist erforderlich“ (Gringel, 2005, S. 121).

Kontinuität

Die Beachtung dieser ‚Kommunikations-Grundregeln‘ ist nicht nur eine der wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche Beteiligungsverfahren, sondern sie trägt auch dazu bei, die Beteiligten zu sensibilisieren und zu qualifizieren.

Kommunikation bedarf der Konzeption. Lediglich ein Verfahren oder eine Kommunikationsmethode zur Anwendung zu bringen, ohne das Vorher und Nachher bzw. parallel laufende Prozesse oder Ergebnisse aus abgeschlossenen Projekten zu berücksichtigen, reicht nicht aus (vgl. Rösener, Selle 2005, S. 301). Zudem ist es unerlässlich, eine möglichst frühzeitige und eindeutige Klärung der Spiel- und Verhaltensregeln sowie der Rollenverteilung im Prozess herbei zu führen.

„Entscheidend ist bei komplexen Aufgabenstellungen und vielen Beteiligten, sich nicht nur die Zielsetzung klarzumachen, sondern von Anfang an die Rollen und Verantwortlichkeiten zu definieren und die Kommunikation zu organisieren. Ressourcen liegen nur

dann in der Beteiligung von Bürgern, im Zusammenführen von Fachressorts und im aufwendigen Organisieren von Planungs- und Entscheidungsabläufen, wenn klar ist, welche Zuständigkeit – also welche Rolle- der jeweilige Mitwirkende hat, welche Kompetenz und welche Verantwortung. Oft scheitern gut gemeinte Bürgerbeteiligungsverfahren daran, dass nicht deutlich wird, wer letztlich die Entscheidung zu fällen und Zustimmung oder Ablehnung zu verantworten hat, und wer für die Finanzierung gerade stehen soll“ (Wiese-von Ofen in: Rösener, Selle, 2005, S. 109). Die Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten ist vor allem in großen Verwaltungen, in denen mehrere Ressorts in informellen Beteiligungsverfahren involviert sind wichtig. Bereits zu Beginn eines Prozesses, noch bevor die Akteure eingebunden werden, sollten die Grundlagen für eine verwaltungsinterne Zusammenarbeit gelegt werden.

„Hermetisch abgeriegelte Systemgrenzen sind ein Hemmfaktor für Kommunikation und Wissensaustausch. (...) Da sind zunächst die Praktiker in den Kommunen. Ihre Tätigkeit ist nach Zuständigkeiten und Fachressorts gegliedert: Stadtplanung, Grünflächen, Sozialarbeit, Sicherheit sind beispielsweise in weiten Teilen auf den eigenen Apparat bezogenen Systeme, geschützt durch traditionellen Aufgabenprofile und System erhaltendes Beharrungsvermögen. Schon untereinander stark isoliert, sind die kommunikativen Kontakte zu >Außenwelt< noch unwahrscheinlicher“ (Berding in: Rösener, Selle, 2005, S. 123).

In den kleinen, kreisangehörigen Städten Schleswig-Holstein ist dieses Ressortdenken weniger vertreten, so dass gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche verwaltungsinterne Kommunikation vorhanden sind.

7.8 Einbindung Politik

In den Kommunen werden die wichtigsten Entscheidungen von den politischen Gremien getroffen. In den Ausschüssen und Stadtvertretungen der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins setzen sich diese zusammen aus „Feierabend-PolitikerInnen“, deren Handeln häufig nicht vom Leitbild eines ‚Homo Objektivus‘ geprägt ist, der auf der Grundlage umfassender Informationen, konsistenter Zielpräferenzen und klarer Regeln rationale Entscheidungen trifft (vgl. Iding, 2007, S. 43), sondern der einerseits versucht, aus der Fülle der sich teilweise widersprechenden Informationen die wichtigsten herauszufiltern, der aber andererseits auch gelenkt wird von individuell und politisch motivierten Interessen, dem Zwang zu Kompromissen und dem Druck der Öffentlichkeit. Im Zuge des Transformationsprozesses zur Bürgerkommune werden nun die PolitikerInnen auch noch aufgefordert, „einen Teil ihrer Macht an zivilgesellschaftliche Akteure abzugeben“ (Enquetekommission, 2002, S. 166).

Angst vor Machtverlust

Da ist es nicht verwunderlich, wenn bei den PolitikerInnen zunächst die Befürchtung eintritt, dass sie auf der einen Seite zunehmend an Steuerungsmöglichkeiten verlieren, während sie auf

der anderen Seite bei der nächsten Wahl ggf. verantwortlich gemacht werden für Entscheidungen, die von den BürgerInnen zum Zeitpunkt der Entscheidung für richtig gehalten wurden, sich dann aber im nachhinein unter langfristigen Perspektiven als falsch herausstellen (vgl. Baumann et al., 2004, S. 56).

Diese Befürchtung gilt es zu überwinden. Das wird nur möglich sein, wenn PolitikerInnen von Beginn an in Beteiligungsprozesse eingebunden werden und wenn ihnen verdeutlicht wird, dass auch die aktivste Bürgerkommune repräsentative Wahlgremien benötigt, bei denen die Gesamtverantwortung liegt (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 164). Denn die politischen Gremien haben nicht nur eine soziale Ausgleichsfunktion, sondern sie verfügen auch über das Letztentscheidungsrecht der Kommunalpolitik und damit über die Möglichkeit zur Drohung mit der „Rute im Fenster“ (Bogumil/Holtkamp, 2003, S. 22), die in bestimmten Situationen angezeigt sein kann, um zu einer Entscheidung zu kommen.

Im Beteiligungsprozess sind die politischen VertreterInnen jedoch nicht nur als Entscheider unverzichtbar. Zumeist verfügen sie über langjährige profunde Kenntnisse der Stärken und Schwächen ihrer Stadt, haben Kontakt zu wichtigen Akteuren und sind Multiplikatoren für Kommunikations- und Reformprozesse. „Provokant sprechen heute Kommunikationsprofis daher gelegentlich von der Notwendigkeit der ‚Entscheiderbeteiligung‘ und fordern ein, dass insbesondere die Politik (unter Umständen durch spezifische Kommunikationsangebote) angemessen eingebunden wird. Erst wenn dies gegeben sei, könne auch eine Bürgerbeteiligung sinnvoll sein“ (Rösener, Selle, 2005, S. 293).

Dies gilt vor allem deshalb, weil es einfacher ist, Ergebnisse von Beteiligungsprozessen umzusetzen, wenn die politischen VertreterInnen am Zustandekommen der Entscheidungen mitgewirkt haben. In der Regel erwarten die BürgerInnen, die an Beteiligungsprozessen teilnehmen, dass die Ergebnisse des Prozesses von den politischen Gremien übernommen werden. Dies wird von den gewählten Gremien natürlich nicht garantiert werden können – einen „Freifahrtschein“ wird kein kommunales Entscheidungsgremium ausstellen. Aber es wird für PolitikerInnen natürlich leichter, Abstimmungsergebnisse aus Beteiligungsverfahren zu kommunizieren und in die eigene Fraktion zu vermitteln, wenn sie an den Beratungen teilgenommen haben (dies schließt natürlich nicht aus, dass es einzelne Verfahrensschritte geben kann, in denen BürgerInnen ohne politische Beteiligung konferieren). Aus den genannten Gründen muss daher der teilweise von BürgerInnen vertretenen Auffassung widersprochen werden, PolitikerInnen sollten an Beteiligungsprozessen nicht aktiv teilnehmen, da dann die Gefahr bestünde, dass die Veranstaltungen von Ihnen majorisiert werden.

Vielmehr sollte die Politik von Anfang an in den Beteiligungsprozess einbezogen und dieser entsprechend organisiert werden. Das hat Auswirkungen auf die Finanzierung von Verfahren und Maßnahmen, die Prioritätensetzung in den zur Entscheidung gewählten Gremien (vgl. Wiese-von Ofen, 2002, S. 59) und bestimmt letztendlich entscheidend über den Erfolg des Beteiligungsprozesses mit. Denn

**„Entscheider-
Beteiligung“**

**Frühzeitige
Einbindung**

ohne Beteiligung der Politik besteht die Gefahr des Scheiterns, weil die politische Rückendeckung fehlt (vgl. Rösener, Selle, 2003, S. 44). „Eine der Grundvoraussetzungen für mich ist, dass Politik ganz früh eingebunden ist in diese Beteiligungsverfahren und ganz früh weiß (...), in welche Richtung das gehen könnte und dass es auch ungemütlich werden könnte (...) und dass Politik (...) nicht unterwegs sagen kann: 'so, das gefällt uns jetzt nicht und jetzt blasen wir das Ganze ab'. Das geht nicht“ (Interview 5, S. 3).

Eine Einbindung der Politik ist beispielsweise möglich über

- die Einrichtung einer verfahrensbegleitenden Lenkungsgruppe mit VertreterInnen aus den Fraktionen,
- eine Beteiligung an Veranstaltungen, Workshops etc. und
- eine permanente schriftliche Information über Verfahrensstände und - ergebnisse.

Gerade der letztgenannte Punkt ist eine wichtige Voraussetzung, damit informelle Beteiligungsverfahren Akzeptanz in der Politik finden. Und die Akzeptanz des Verfahrens ist Voraussetzung dafür, dass die Ergebnisse des Verfahrens Berücksichtigung in der Beschlussfassung der Politik finden. Dieser Verfahrensschritt wird im folgenden Kapitel beschrieben.

7.9 Umgang mit dem Verfahrensergebnis

Der Erfolg von Bürgerbeteiligung steht und fällt mit der glaubwürdigen Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in der tatsächlichen Politik (vgl. Baumann et al., 2004, S. 28). Die Untersuchung hat ergeben, dass von der Hälfte der Kommunen vor dem Beginn eines informellen Beteiligungsverfahrens nicht festgelegt wurde, wie mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung umgegangen werden soll. Dies liegt nicht unbedingt an mangelnder Vorbereitung, sondern daran, dass es – ohne explizite Beschlussfassung - zur Planungskultur vieler Kommunen gehört, die Beiträge aus Beteiligungsverfahren in die politische Beratung einzubringen, und sie dort, ähnlich wie bei Bauleitplanverfahren, gegeneinander abzuwägen. Jedoch verfügen nicht alle Kommunen über eine solche positiv ausgeprägte Planungskultur. Dort, wo die zu beteiligenden Akteure Misstrauen gegenüber Politik und / oder Verwaltung hegen, sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, dass sich das verantwortliche politische Gremium verpflichtet, während des Prozessverlaufs keine Entscheidungen zu treffen und nach Abschluss des Prozesses die erarbeiteten Ergebnisse sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und im Falle der Ablehnung oder abweichenden Umsetzung die Gründe hierfür offen zu legen (vgl. Kuklinski, 2005, S. 79).

Sollte eine solche Selbstverpflichtung nicht umzusetzen sein, so ist den politischen Entscheidungsträgern zumindest „zuzumuten, mit Entscheidungen, zu denen sie gewählt und eingesetzt sind, zu warten, bis ein Planungsprozess die nötige Reife hat, die Abwägungen von Vor- und Nachteilen sich >ausgelebt< haben, und

Konsens nicht nur aus Resignation oder durch Manipulation des Stärkeren entstanden ist, sondern durch Aufeinander-Eingehen, Einsicht und Verzicht“ (Wiese-von Ofen in: Rösener, Selle, 2005, S. 109).

In dem sensiblen Prozess der Entscheidungsvorbereitung und -findung gilt ein striktes Öffentlichkeitsgebot für alle kommunalen Gremien und Arbeitsgruppen, an denen kommunale Vertreter beteiligt sind (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 164).

7.10 Reflektion des Verfahrens

Die systematische Reflektion von informellem Beteiligungsverfahren gehört üblicherweise nicht zu den Verfahrensschritten, die im Fokus der beteiligten Akteure stehen (vgl. Ruiz in: Rösener, Selle, 2005, S. 259). Ist erst einmal Konsens über Planungsinhalte und ihre Umsetzung hergestellt, finden die Beteiligten wenig Veranlassung, dem bisher angefallenen Arbeitsaufwand weitere Anstrengungen hinzuzufügen. Dabei stellt sich zum Ende eines Beteiligungsverfahrens eine Reihe von interessanten und wichtigen Fragen, wie z.B.:

- Was hat das Verfahren erbracht für die Planung, die Kommunikation und die Haltung der einzelnen Akteursgruppen?
- Was ist positiv verlaufen, was negativ?
- Wie war die Stimmung zu Anfang / zum Schluss?
- Gibt es noch offene Punkte?
- (Woran) Soll weiter gemeinsam gearbeitet werden?

Die wichtigste Frage für die Kommunalverwaltungen lautet in der Regel allerdings:

Hat sich der Aufwand gelohnt?

Mit der Beantwortung dieser Frage schließt sich der Kreis zum ersten Verfahrensschritt, nämlich der Klärung des Ziels der Beteiligung (vgl. Kapitel 7.1). Ist das Ziel, bzw. sind die Ziele, erreicht, war das Verfahren erfolgreich.

In der Praxis stellt sich allerdings immer wieder heraus, dass Ziele sich im Laufe eines Verfahrens ändern können oder dem Verfahrensverlauf angepasst werden müssen. Insofern ist festzustellen, „dass eine gewissen Unschärfe in der Zielformulierung zu Anfang des Verfahrens erst die Etablierung eines Kooperationsprozesses ermöglicht; erst im Verlauf des Verfahrens kann es dann gelingen, Kompromisse und Paketlösungen zu erzielen, die bei Beginn – das heißt zum Zeitpunkt der eigentlich notwendigen Zielformulierung – nicht denkbar gewesen wären“ (Stein; Stock; in: Rösener, Selle, 2005, S. 306). Um ein Nachjustieren des eingeschlagenen Kurses zu ermöglichen, wäre es also sinnvoll, eine verfahrensbegleitende Evaluation anhand von Erfolgskriterien durchzuführen. Evaluation ist dort we-

Evaluation

nig problematisch, wo Kausalketten leicht abzubilden sind und nicht von äußeren Faktoren gestört werden können. Stadtplanung und Stadtentwicklung sind aber äußerst komplexe Felder, auf denen vielfach eine eindeutige Verknüpfung von Problem, Maßnahme und Wirkung kaum möglich ist (vgl. Stein; Stock; in: Rösener, Selle, 2005, S. 305).

Rückkoppelung

Gelingt es nicht, klare Evaluationskriterien festzulegen, sollte zumindest eine ständige Beobachtung des Prozesses im Hinblick auf mögliche Fehlentwicklungen stattfinden. Dies bedeutet auch eine permanente Rückkoppelung mit den beteiligten Akteuren, um Befindlichkeiten auszuloten und mögliche Konfliktsituationen frühzeitig zu erkennen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Verfahren erfolgreich gewesen ist, ist zu beachten, „dass es eine allgemeingültige Definition von Erfolg und entsprechenden Parametern für Kooperationsprozesse nicht geben kann“ (Stein; Stock; in: Rösener, Selle, 2005, S. 307). Eine Bewertung im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse ist nicht nur von subjektiven Bewertungskriterien, sondern auch immer von den konkreten Begleitumständen des einzelnen Verfahrens abhängig. So ist z.B. zu beachten, „dass nicht nur die unmittelbaren Wirkungen (output) von Aktivitäten im Rahmen der Handlungskonzepte, sondern auch die weiteren Effekte (outcome) von Bedeutung sind (etwa Vernetzung der AkteurInnen, stärkere Identifikation oder Imageveränderung)“ (Stein; Stock; in: Rösener, Selle, 2005, S. 305).

Dies alles zeigt, dass eine Erfolgs-Bewertung von informellen Beteiligungsverfahren schwierig ist. Subjektive Bewertungen der beteiligten Akteure hingegen zeigen immer wieder an, dass Ergebnisse und Verlauf informeller Beteiligungsverfahren breite Zustimmung finden. So wurden z.B. 30 von 32 Verfahren (= 93,75%) bei den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins von den TeilnehmerInnen mit Zustimmung aufgenommen. Dies ist ein Indiz dafür, dass bei den Beteiligten vor allem der *Prozess der Beteiligung* im Vordergrund steht. Die Tatsache, dass Verwaltung und Politik Wert auf die Meinung der BürgerInnen legen, dass sie mit ihnen ins Gespräch kommen und dass sie sich bemühen, deren Anliegen zu verstehen und ggf. auch umzusetzen, führt zu positiver Resonanz und einer ‚wohlwollenden Grundstimmung‘. Wenn Planungs- und Beteiligungsverfahren transparent gemacht werden, können BürgerInnen i.d.R. auch jene politischen Entscheidungen nachvollziehen, die nicht ihrer Auffassung entsprechen.

Daher ist es wichtig, nicht nur während, sondern auch nach dem (formellen) Abschluss eines Beteiligungsverfahrens Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. So sollte z.B. darüber informiert werden, wenn die städtebauliche Planung, für die das Beteiligungsverfahren durchgeführt wurde, vor dem Hintergrund eines veränderten Finanzrahmens nicht im angestrebten Zeitraum realisiert werden kann.

Eine ständige Reflektion des Beteiligungsprozesses und eine permanente Rückkoppelung mit den Verfahrensbeteiligten ist notwendig, wenn Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen

nicht nur einer Optimierung des Verfahrensablaufes dienen, sondern auch die Planungskultur verbessern und einen (weiteren) Schritt in Richtung ‚Bürgerkommune‘ bedeuten soll.

8. Voraussetzungen für erfolgreiche informelle Beteiligungsverfahren

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Formen und die bestimmenden Faktoren von Bürgerbeteiligungsverfahren in der städtebaulichen Planung beschrieben und es wurde deutlich gemacht, dass es notwendig ist, sich in diesen Themenfeldern Kenntnisse anzueignen, um informelle Bürgerbeteiligungsverfahren mit Aussicht auf ein positives Ergebnis durchführen zu können. Doch solche Kenntnisse allein bieten noch keine Gewähr für den Erfolg eines Verfahrens. Denn mit der rein technischen Abwicklung ist es nicht getan. Die wesentliche Voraussetzung für den Erfolg, d.h. eine positive Bewertung des Prozesses und/oder des Ergebnisses durch die beteiligten Akteure, ist, dass Bürgerbeteiligung tatsächlich gewollt und nicht lediglich genutzt wird als ein Mittel, eigene Planungsvorstellungen (z.B. der Politik oder der Verwaltung) möglichst reibungslos umsetzen zu können. Vielmehr muss es ernsthafte Absicht sein,

- die Kenntnisse und Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger für den Planungsprozess in positivem Sinne nutzen zu wollen,
- die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger zu respektieren und
- ‚auf gleicher Augenhöhe‘ mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren.

Dies ist nicht mit einer einfachen Willensbekundung zu erreichen, sondern bedarf insbesondere auf Seiten der Planerinnen und Planer eines Wandels des Planungsverständnisses und des Berufsbildes. In welche Richtung dieser Wandel gehen sollte, wird in den nachfolgenden Kapiteln erläutert. Doch zunächst sollen diejenigen Faktoren beschrieben werden, die einem kooperativen Beteiligungsverfahren entweder zu- oder abträglich sein können. Wer diese Faktoren kennt, kann steuernd in Richtung auf einen Erfolg, oder zumindest in Hinblick auf Vermeidung eines Misserfolges, auf Kooperationsprozesse einwirken.

8.1 Kooperationsfördernde Faktoren

Aus der Literatur und aus Praxisbeispielen lässt sich eine Fülle von Faktoren herleiten, die förderlich auf einen Kooperationsprozess wirken können. Einige hiervon sollen im Folgenden erläutert werden:

| | |
|-------------|--|
| Kontinuität | – Kontinuität im Prozess, bei den wichtigen Akteuren und bei den Ressourcen ist eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Beteiligungsprozessen. Auch eine Kontinuität des politischen Rahmens (Wahlen) kann förderlich sein. |
|-------------|--|

| | |
|--------------------------|--|
| Zeit | <ul style="list-style-type: none"> – Das Schaffen einer Vertrauensbasis, die Entwicklung gemeinschaftlicher Interessen und der Aufbau von „Sozialkapital“ etc. benötigen Zeit. – Befristete Projekte sind besser zu managen als unbefristete. – Alle relevanten Akteure sollten möglichst frühzeitig beteiligt werden. |
| Spielregeln | <ul style="list-style-type: none"> – Regeln erhöhen die Erwartungssicherheit der Teilnehmer und können z.B. festlegen: <ul style="list-style-type: none"> – wer entscheidet, – eine klare Definition von Aufgaben und Zuständigkeiten, – die Kostentragung, – Mitgliedschaft / Vertretung, – den Umgang miteinander, – den Umgang mit der Öffentlichkeit und – Selbstverpflichtungen. |
| Organisation des Ablaufs | <ul style="list-style-type: none"> – Kooperation bedarf der gründlichen Vorbereitung. Dazu gehören u.a. ein Zeit- und Ablaufplan und die Festsetzung von Meilensteinen. – Es sollten überschaubare, handlungsfähige Arbeitsgruppen gebildet werden (möglichst nicht mehr als 25 Personen). |
| Information | <ul style="list-style-type: none"> – Gleiche Informationen für alle (weniger bezogen auf Fachinformation, sondern auf Verfahrens- und Organisationsfragen) bewirken nicht nur einen einheitlichen Informationsstand, sondern können dazu beitragen, kooperationshemmende Hierarchien abzubauen. |
| Moderation | <p>Eine Verfahrensmoderation muss</p> <ul style="list-style-type: none"> – unbedingt neutral sein, – die Überschaubarkeit des Prozesses gewährleisten, – konsensfähige Lösungen herausarbeiten, – Kreativität der Teilnehmer fördern, – Kommunikations- oder Gruppenprobleme schnell erkennen und beseitigen, – auf Ausgeglichenheit der Kommunikationsanteile achten, – auf Erledigung von Aufgaben achten, – eine Vertrauensbasis aufbauen, – die Akteure „zusammenhalten“. |
| Offene Kommunikation | <ul style="list-style-type: none"> – Bei kooperativen Beteiligungsverfahren ist insbesondere auf die Kommunikation zu achten. So muss es z.B. zulässig sein, jede Meinung zu äußern, ohne diskreditiert zu werden. – Wichtig ist auch, Erwartungen an das Verfahren zu formulieren und offen zu machen. |
| Ergebnisorientierung | <ul style="list-style-type: none"> – Zielorientierte Projekte sind besser zu managen als solche mit unklaren Zielen. |

| | |
|---|--|
| Einstellung | Förderlich ist eine Bereitschaft der beteiligten Akteure: <ul style="list-style-type: none"> – Verantwortung übernehmen und – Konflikte konstruktiv lösen zu wollen. |
| Arbeitsatmosphäre | <ul style="list-style-type: none"> – Die Kompetenz sowohl der Bürger als ‚Laienberater‘ und als ‚Experten vor Ort‘, als auch der Fachleute als Sachexperten sollte gewürdigt und in die Diskussion konstruktiv eingebunden werden. – Die Unterschiede zwischen Laien und Experten hinsichtlich der Problemwahrnehmung, der Beurteilung von Informationen und hinsichtlich der Machbarkeit von bestimmten Maßnahmen müssen jedoch „als Chance für eine kollektive und bedachte Urteilsbildung“ angesehen werden. „Moderatoren haben hier die wichtige Aufgabe dem unangemessenen Autoritätsgefälle zwischen Laien und Experten entgegenzuwirken“ (Oppermann, 2001, S. 146). |
| Motivation | <ul style="list-style-type: none"> – Je schneller Ergebnisse greifbar sind, desto größer ist die Motivation. – Ergebnisse müssen für die Akteure erkennbar sein. |
| Entscheidungskompetenz des Kooperationsgremiums | <ul style="list-style-type: none"> – Es hat sich als sinnvoll herausgestellt, dass ein kooperatives Gremium über Entscheidungskompetenz, zum Beispiel bei der Umsetzung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens, verfügt (Praxisbeispiel: Bremen-Tenever). |
| Selbstverpflichtung der Entscheidungsgremien | <ul style="list-style-type: none"> – Es ist unabdingbar, dass während der Prozessphase von den Entscheidungsgremien keine präjudizierenden Beschlüsse gefasst werden. |
| Transparenz | <ul style="list-style-type: none"> – Transparenz des Verfahrens und eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit tragen zu vertrauensvoller Zusammenarbeit bei. |
| „Ownership-Prinzip“ | <ul style="list-style-type: none"> – Kooperatives Arbeiten ist vor allem dann erfolgreich, wenn sich die am Prozess beteiligten Akteure auch als „Herren des Verfahrens“ fühlen. |
| Leitlinien | <ul style="list-style-type: none"> – an denen sich Projekte orientieren können, schaffen klare Strukturen und Erwartungshorizonte. Zudem definieren sie Ansprüche und Vorstellungen des Projektinitiators. |
| Politische Unterstützung | <ul style="list-style-type: none"> – Zur Absicherung der Nachhaltigkeit des Verfahrens und der in den Kooperationsgremien getroffenen oder vorbereiteten Entscheidungen ist eine politische Begleitung und Unterstützung wünschenswert. |
| Breite Beteiligung | <ul style="list-style-type: none"> – stärkt die Akzeptanz des Projektes und – ermöglicht Vielfältigkeit. |

| | |
|--------------------------|--|
| Monitoring | – Ein häufig vernachlässigter Arbeitsschritt bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren ist die Zielerreichungskontrolle. Denn nur über ein Monitoring kann die Nachhaltigkeit des Beteiligungsverfahrens gesichert werden. |
| Schnittstellenmanagement | – Ebenfalls häufiger vernachlässigt wird die Verknüpfung kooperativer Elemente mit klassischen Instrumenten der Stadtentwicklung. Diese ist jedoch notwendig, um zu verhindern, dass das Beteiligungsverfahren in die Isolation gerät, und um sicher zu stellen, dass die Planung sich in vorhandene Strukturen einfügt. |

Ergänzend zur Beachtung kooperationsfördernder Faktoren kann es sinnvoll sein, frühzeitig Ausstiegsriterien zu formulieren. Denn auch in einem offenen Beteiligungsverfahren können Umstände eintreten, durch die eine Weiterführung des Verfahrens nicht mehr zielführend ist. Noch wichtiger ist es allerdings, die Faktoren zu kennen, die eine Kooperation behindern können.

8.2 Kooperationshemmende Faktoren

Bürgerbeteiligungsverfahren können, wie unter Ziffer 4.2.2 geschildert, Nachteile haben oder zu nachteiligen Wirkungen führen. Alleine die Befürchtung, dass solche Nachteile in einem geplanten Verfahren auftreten könnten, kann zur Folge haben, dass mit einem solchen Verfahren gar nicht erst begonnen wird. Daher ist es unerlässlich, vor Durchführung eines Beteiligungsverfahrens mögliche Schwachstellen zu (er-)kennen, um zu verhindern, dass sie das Verfahren negativ beeinflussen. Aus der Vielzahl von kooperationshemmenden Faktoren werden nachfolgend die wesentlichen erläutert:

| | |
|---------|--|
| Aufwand | <ul style="list-style-type: none"> – <u>Geld</u>: Bürgerbeteiligungsverfahren erfordern finanziellen Aufwand, der aufgrund der Strukturkrise der öffentlichen Haushalte vielfach nicht mehr geleistet werden kann. Besonders problematisch ist, wenn aus Geldmangel ein begonnenes Beteiligungsverfahren nicht fortgesetzt werden kann. Dies führt bei den beteiligten Akteuren zu Motivationsverlust und Misstrauen. – <u>Personal</u>: bei dem Träger des Beteiligungsverfahrens (in der Regel ist das die Verwaltung) werden erhebliche Personalressourcen gebunden. Zudem benötigt das Personal, das in dem Beteiligungsverfahren eingesetzt wird, Kenntnisse über Prozesse und Strukturen in informellen Beteiligungsverfahren. – <u>Zeit</u> (siehe dazu nächste Zeile) |
|---------|--|

| | |
|---|---|
| Zeit | <ul style="list-style-type: none"> – Bürgerbeteiligungsverfahren benötigen Zeit. Gerade bei Kooperationen mit der Wirtschaft ist der mit einem Kooperationsverfahren verbundene Zeitaufwand nicht immer vermittelbar. – Es ist schwierig, Bürger über einen längeren Zeitraum in einen Planungs- oder Entwicklungsprozess zu integrieren. – Tritt zwischen Kooperationsprozess und Umsetzungsphase ein zu langer Zeitraum ein, führt dies zu Frustration. |
| Fehlende Kontinuität | <ul style="list-style-type: none"> – Das Ausscheiden verfahrenstragender Akteure kann den Prozess deutlich negativ beeinflussen. – „Beteiligung als gut gemeinte Überfallaktion erweckt den Eindruck, dass lediglich einmal im Jahr Aktivierung angesagt ist und führt nicht zu einem dauerhaften Ermutigungsklima“ (Hinte, 2001, S. 113). |
| Mangelhaftes Management bzw. Moderation | <ul style="list-style-type: none"> – Unstrukturierte Diskussion ohne Ergebnisse und mangelnde Orientierung an konkreten Problemlagen haben ein ineffektives Verfahren und nahezu zwangsläufig Frustration bei den Beteiligten zur Folge. |
| Verteilungsfragen | <ul style="list-style-type: none"> – mindern die Kooperationsbereitschaft, – können dazu führen, dass Unterlegene ihre Rechtsposition außerhalb der Kooperationsformen durchzusetzen versuchen. |
| Ideologisierung | <ul style="list-style-type: none"> – „Wert-Aufladung der Themen“ (vergl. Fuchs et al.) behindert Kommunikation und Kompromissbereitschaft. – Zu hohe Ansprüche können Projekte scheitern lassen. |
| „Mehrebenen-Problem“ | <ul style="list-style-type: none"> – Dieses Problem tritt auf, wenn Vertreter von Kommunen, Institutionen oder Unternehmen mit mehreren hierarchischen Ebenen nicht mit der notwendigen Verhandlungskompetenz ausgestattet sind. |
| Förderpolitik | <ul style="list-style-type: none"> – Förderprogramme geben tlw. inhaltlich wenig Spielraum. |
| Gruppenphänomene | <ul style="list-style-type: none"> – Cliques-Bildung führt zur Ausgrenzung von Personen, Interessen und Meinungen. In Gruppen mit einem gewissen Zusammenhalt setzen sich dominante Interessen (oder Personen) im Verfahrensverlauf durch und bewirken, dass anders denkende Teilnehmer nicht mehr ernst oder wahrgenommen werden oder ihre Teilnahme beenden. Hier ist es dann Aufgabe der Planer / Moderatoren, diesen (und den gesamtgesellschaftlichen) Belangen ausreichend Geltung zu verschaffen. |

| | |
|---|---|
| Sprach- und Verständnisprobleme | <ul style="list-style-type: none"> – entstehen, wenn den BürgerInnen methodische Kenntnisse fehlen. – Bei der Beteiligung von Migranten können Sprachbarrieren auftreten. |
| Vereinnahmung durch „Partizipations-Profis“ | <ul style="list-style-type: none"> – engt die Argumentationsfreiheit und den Ideenreichtum ein. |
| „Implizite Sollbruchstellen“ (Fuchs et al., S.12) | <ul style="list-style-type: none"> – sind eingebaute Weichenstellungen, an denen einzelne Akteure den Prozess stoppen oder rückgängig machen können. Sie sind unproblematisch, wenn sie gemeinsam vereinbart wurden. |
| Fehlende Sanktionsmöglichkeiten | <ul style="list-style-type: none"> – Zur Umsetzung kooperativ vereinbarter Ergebnisse sind Selbstbindungen notwendig. Um Selbstbindungen zu intensivieren, werden diese z.B. öffentlichkeitswirksam inszeniert. Wenn dann solche Selbstbindungen nicht eingehalten werden, gibt es keine Möglichkeit der Sanktion. |

Neben diesen ganz konkreten „Stolperfallen“ in einem Beteiligungsverfahren kann es auch allgemeine Umstände geben, die ein Kooperationsverfahren schwierig machen. Die Enquete-Kommission spricht in diesem Fall von „Restriktionen“ von denen sie folgende benennt:

Restriktionen

- Geringe Gestaltungsräume durch „Überregelung“
90 % und mehr der Geschehnisse auf kommunaler Ebene werden von Gesetzen und Programmen der Länder, des Bundes und der EU bestimmt.
- Knappe Finanzen
In NRW musste z.B. 1998 ein Drittel aller kreisangehörigen Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen. Die nicht kommunal erzeugte Einnahmekrise bedroht die Förderung bürgerschaftlichen Engagements, die in den Bereich der ‚freiwilligen‘ Ausgaben fällt.
- Komplexität
Kommunalpolitik ist derart komplex, dass sie Fachleute erfordert (Beispiel: Haushaltsplan). Diese Komplexität gilt in der Regel auch für wichtige städtebauliche Planungen.
- Widersprüchliche Interessen und Konflikte
Jede Förderung bürgerschaftlichen Engagements handelt sich potenziell zusätzliche Konflikte ein. Politische Entscheidungsprozesse dauern evtl. länger und werden womöglich teurer, ohne dass ein niedrigeres Konfliktniveau garantiert werden kann.
- Wachsende Anforderungen bei schrumpfendem Handlungsrepertoire
Privatisierungsbestrebungen und der verstärkte Einzug ökonomischer Kalküle verringern die Möglichkeiten, außerökonomischen - wie z.B. sozialen und ökologischen - Aspekten kommunal Geltung zu verschaffen.

- Verbreitete Reformmüdigkeit
Die Umsetzung von Verwaltungsreforminitiativen hat in den 1990er Jahren viel Energie absorbiert. Die Ergebnisse haben selten gehalten, was die Leitbilder versprochen. Die Vorbehalte gegen eine weiteren Runde der Verwaltungsmodernisierung, nun im Namen „aktiver Bürgerschaft“, sind innerhalb wie außerhalb der Verwaltung erheblich.
(Enquete-Kommission, 2002, S. 160/161)

Zu den o. a. Restriktionen können auf Seiten des Staates bzw. der Verwaltungen ganz allgemein das häufig immer noch vorhandene Festhalten an Traditionen, Innovationsfeindlichkeit und die Angst vor Überbeanspruchung hinzukommen. Joachim Boll hält die Chancen zur Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen für grundsätzlich gut, weil der Staat noch eines im Überfluss habe: Personal. Sie stünden gleichzeitig aber auch grundsätzlich schlecht, weil zu wenig Erfahrungsvoraussetzungen vorhanden seien und das ‚Beharrungsvermögen der Strukturen‘ zu groß sei (vergl. Boll, 2005a).

Die Verschlankung der Verwaltung und der Abbau von Aufgaben führen zu erhöhtem Koordinationsaufwand. Während einerseits der Kooperations- und Koordinationsbedarf wächst, sinkt andererseits die Neigung – und aufgrund zunehmender Arbeitsbelastung die Möglichkeit – Zeit in aufwändige Kooperationsprozesse zu investieren.

Um die Voraussetzungen für das Gelingen informeller Beteiligungsprozesse zu verbessern, sind nicht nur Kenntnisse über die o.a. verfahrensfördernden und – hemmenden Faktoren erforderlich, sondern es bedarf insbesondere der Bereitschaft der planenden Akteure zu einem Wandel im bisherigen Planungsverständnis.

8.3 Wandel des Planungsverständnisses

Das Verständnis der städtebaulichen Planung als einem rein technisch oder expertenorientierten Planungssystem muss sich wandeln in ein Verständnis von städtebaulicher Planung als Interessen- und Werteausgleich. Ein solcher ist nur durch diskursive Verfahren zu erreichen. Nur mit aktiver Information, Einbeziehung und Beteiligung werden Vereine, Institutionen, Betriebe, Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, städtebauliche Planung als ‚ihre Sache‘ zu betrachten und an ihrer Umsetzung mitzuwirken.

Fürst konstatiert, dass Planung sich zum „Management von Interdependenzen“ wandelt (vgl. Fürst, 2004, S. 5). Daraus ergeben sich verschiedene Folgen:

1. Das traditionelle „Pläne-Machen“ verliert an Bedeutung. Stattdessen wird die Verwaltung Teil eines kollektiven Gestaltungsprozesses. Planungskonzepte verdrängen die eigentlichen Pläne; diese strategisch ausgerichteten Konzepte geben Ziele und Prioritäten vor und belassen erhebliche Spielräume für die Ausführung.
2. An Stelle der sektoral orientierten Gesellschaft tritt eine Querschnittsorientierung.
3. Die Steuerung der Verwaltung wendet sich von der Input-Orientierung zur Output-Orientierung. Entwicklungsvisionen und Leitbilder bestimmen das Handeln.

Beharrungsvermögen der Verwaltung

Verwaltungsreform als Hemmnis

4. Die Verwaltung orientiert sich um auf ein Vertragsmanagement, sie entwickelt mehr Vertrauen in die Selbststeuerungskraft der Gesellschaft und zieht sich auf die Funktion des „Gewährleistens“ zurück.

Projektorientierung Ferner ist festzustellen, dass Planung in zunehmendem Maße in Form von Projekten konzipiert wird. Auch hier ist ein Wandel im Planungsverständnis erforderlich. Planung ist nicht mehr eine ‚Problemlösung auf Vorrat‘ sondern ein aktueller, projektbezogener und komplexer Verhandlungs- und Bewertungsprozess. Mit den alten, hierarchisch gegliederten Entscheidungssystemen in der öffentlichen Verwaltung ist dieser nicht mehr zu bewältigen. Was aber ist erforderlich, um den notwendigen Wandel im Planungsverständnis zu fördern?

- Zunächst einmal muss geprüft werden, wo Stadtplanung strategische Steuerungskraft entfalten kann → wo kann Stadtplanung noch etwas bewegen?
- Die ‚Nachfrage‘ nach Stadtentwicklungsplanung sollte dann durch öffentliche und politische Diskussion, aktive Öffentlichkeitsarbeit und Information und durch den Aufbau von Netzwerken gesteigert werden.
- Stadtentwicklungsplanung könnte die Aufgabe übernehmen, kooperative Strukturen zu initiieren und zu steuern und dabei gesamträumliche Entwicklungskonzepte zu integrieren.

In einem solchen Prozess sollten Planer die Führungsfunktion übernehmen, damit die Zielgerichtetheit des fachlichen Ansatzes nicht verloren geht.

„Gerade Planer bevorzugen als Ingenieure eine ergebnisorientierte Arbeitsweise. Sie können, anders als Grundlagenwissenschaftler oder sozialpsychologisch geschulte Berater, ihr methodisch-verfahrenstechnisches Wissen in den diskursiven Prozessen nutzen“ (Boos-Krüger, 1997, zit. nach Oppermann, 2001, S. 159).

Dietrich Fürst hält zur Umsetzung des neuen Planungsverständnisses folgende Maßnahmen für denkbar:

1. Das vorhandene deutsche Planungssystem könnte um strategische Elemente angereichert werden: Es werden längerfristige Orientierungslinien geschaffen, die projektbezogenen teilräumliche Planungen in übergeordnete Zusammenhänge einbinden. So werden z.B. Vorranggebiete benannt, die nicht bebaut werden dürfen oder Siedlungsschwerpunkte festgelegt. Oder es werden Zielwerte definiert, wie z.B. Einwohner- oder Nutzungsdichten und reflexive Instrumente eingesetzt, wie z.B. Umwelt- oder Sozialverträglichkeitsprüfungen.
2. Dem Planungskonzept wird ein strategisches Entwicklungskonzept vorgeschaltet: Es werden normative Leitlinien definiert, denen Leitprojekte zugeordnet werden (Beispiel: Wien 2000).
3. Ein Verfahrens- und Regelsystem wird entwickelt, das integriertes strategisches Handeln ermöglicht: Es werden Zielindikatoren bzw. operationalisierte Ziele festgelegt und relevante Handlungsfelder bestimmt, denen Maßnahmen zugeordnet werden, die später auf Zielerreichung hin evaluiert werden (Beispiel: London).

Dietrich Fürst (2004) hält den Wiener Ansatz einer *strategischen integrierten Entwicklungsplanung* für aussichtsreichs. Der Vorteil läge darin,

- die Akteure zu motivieren, in übergeordneten Handlungslinien zu denken,
- die Konsequenzen unterschiedlicher strategischer Prioritäten zu durchdenken und
- die eigenen Belange bewusster in den übergeordneten Zusammenhang einordnen zu müssen.

Dieser Ansatz bietet die Chance, der Entwicklung entgegenzuwirken, dass gesamtäumliche Konzepte sich aufgrund der ökonomischen Handlungslogik auflösen und funktionale Handlungsorientierungen im Interesse von sektoralen Eigeninteressen oder Lobbygruppen den Vorrang einnehmen. Denn bei der bisher gängigen Praxis der Abstimmung und Umsetzung städtebaulicher Planungen sucht jeder nur nach den Stellen, an denen seine Belange betroffen sind und versucht, seine Sichtweise durchzusetzen. Wenn aber die Akteure ihre Interessen öffentlich begründen müssten, würde die Definition des Gemeinwohls über öffentliche Diskurse hergestellt. Es ist dann damit zu rechnen, dass sich die Beteiligten gemeinwohl-orientierter verhalten. Aber auch wenn die Definition des Gemeinwohls auf breiterer gesellschaftlicher Basis erfolgt, bleibt die Verantwortung der Planer für die Berücksichtigung des Gemeinwohls bestehen.

Die Anwendung neuer Beteiligungsmethoden macht nicht nur ein neues Verständnis von Planung, sondern auch ein neues Verständnis von Verfahrensbegleitung notwendig. Planer nehmen weniger Einfluss, sondern sehen ihre Aufgabe vorrangig darin,

- Rahmenbedingungen zur Selbstorganisation zu schaffen,
- Prozesse zu moderieren und
- integrativ zu arbeiten.

Der Wandel des Planungsverständnisses hätte also auch einen gewissen Wandel im Berufsbild zu Folge.

8.4 Wandel im Berufsbild

Wie im vorausgegangenen Abschnitt dargestellt, hat der mit der Einführung von Bürgerbeteiligungsverfahren einhergehende Wandel des Planungsverständnisses Einfluss auf das Berufsbild des Planers.

Die Disziplin der Planung hat in der Vergangenheit bereits einen beachtlichen Lernprozess durchlaufen, „vom baulich orientierten Fachmann (der große Pläne erstellt, die dann Kraft staatlicher Macht und Befugnis verordnet/umgesetzt werden) über den umfassend und vernetzt denkenden und zuständigen Fachmann (der sich plötzlich auch in zahlreichen anderen Disziplinen kompetent zu recht finden muss) bis hin zum kommunikativen und kooperativen Planer (der vielfach durch ein zu stark einengendes Korsett von Bürokratie und Regeln gehandicapt ist)“ (Froessler, 2005). Das neue Planungsverständnis erfordert dennoch Orientierungen hin zum ‚neuen Planer‘.

Der ‚neue Planer‘

- entwickelt auf der Grundlage von strategisch ausgerichteten Konzepten Ziele und Prioritäten,
- beherrscht die notwendigen Formen der Vermittlung von Fachwissen gegenüber Laien und verzichtet auf ‚Fachchinesisch‘,
- nimmt Anregungen von Laien als auch Andersdenkenden auf und arbeitet sie ggf. ein anstatt die eigene Argumentation immer ‚wasserdichter‘ zu machen und gegenüber Akteuren mit anderen Interessen zu verteidigen und
- entwickelt eine neues Methodenbewusstsein, das es Laien erlaubt, seine Gedankengänge zu verfolgen (vgl. Oppermann, 2001, S. 145).

Nun ist ein solches Berufsbild zunächst einmal eine Vision. Die Hinwendung zu Bürgergesellschaft resp. Bürgerbeteiligung erschafft weder ‚neue Planer‘ noch ‚neue Bürger‘ oder ‚neue Politiker‘. Notwendig ist daher eine entsprechende Ausbildung, entweder ‚on-the-job‘ oder während des Studiums. Denn „ohne ein entsprechend ausgebildetes und qualifiziertes Personal hat das Leitbild ‚Bürgerkommune‘ keine realistische Chance“ (Enquete-Kommision, 2002, S. 165).

Peter Zlonicky fordert, „eine profilierte Lehre, die Studierende in die Lage versetzt, integrierend und kooperativ zu arbeiten, Städte zu gestalten, aber auch Verfahren zu gestalten“ (Zlonicky, 2005).

„Studierende brauchen ein Analysewerkzeug, das sie in die Lage versetzt diskursive Planungselemente als Prozessinstrumente zu erkennen und ihren Einsatzbedarf sowie ihre Steuerbarkeit zu bewerten.... Studierende müssen lernen zu sehen, wie ihre Arbeitsergebnisse von verschiedenen Adressaten verstanden und rezipiert werden, und müssen sich darin üben, diesen Prozess immer wieder adressatengerecht zu optimieren“ (Oppermann, 2001, S. 159 – 160).

Ein Blick in die Vorlesungsverzeichnisse deutscher Hochschulen, die Planer ausbilden, macht deutlich, dass diese Forderung durch Lehrangebote zu Methodenwissen bereits Eingang in die Lehrpläne gefunden hat (siehe Anlage 2).

Aber was ist mit denjenigen PlanerInnen, die in den 60er bis 80er Jahren ein Studium ohne Vermittlung entsprechender Kompetenzen absolviert haben, nun aber häufig an entscheidender Stelle, insbesondere in Kommunalverwaltungen, tätig sind? Für diese Berufsgruppe ist das Fortbildungsangebot – sieht man sich einmal die Programme einschlägiger Institutionen an – eher dürftig.

Im Übrigen werden „Konzeption und Durchführung von kooperativen und bürgernahen Verfahren nicht auf der Grundlage einiger weniger absolvierter Moderationskurse zu beherrschen sein. Geeignete Lern- und Trainingsformen müssen die Vermittlungsaufgabe als anspruchsvolle Projektmanagementaufgabe in einem schwierigen Kontext begreifen (...)“ (Oppermann, 2001, S. 159).

Der folgende Absatz zeigt jedoch, dass eine rein theoretische Vermittlung von Methodenwissen (in diesem Fall zu Mediation) nicht unbedingt zielführend ist.

Host Zilleßen (zit. nach Oppermann, 2001, S. 157) führte im Jahr 1995 eine Umfrage unter amerikanischen und kanadischen Mediatoren durch, um Hinweise für ein deutsches Ausbildungs- und Weiterbildungskonzept für Mediatoren zu gewinnen. Wesentliche Ergebnisse waren:

- Mediatorentätigkeit setzt eine gewisse Erfahrung und damit auch ein gewisses Alter voraus,
- der Bildungsgrad der Mediatoren ist im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung hoch,
- es ist eine hohe Anzahl von Fachleuten (Ingenieuren etc.) vertreten und
- als gewünschte Lernform ergab sich klar die Präferenz des praxisorientierten Lernens oder des ‚learning-by-doing‘. Auf Platz zwei und drei rangieren Hospitanzmöglichkeiten und die Simulation von „typischen Situationen“ im Training (Rollenspiele). An der letzten Stelle wird die theoretische Vermittlung von Lerninhalten genannt (vgl. Oppermann, 2001, S. 158).

**Learning by
doing**

Dieses Beispiel spricht dafür, Planern Mut zu machen, sich - nach gründlicher Auseinandersetzung mit dem Thema - die Einführung von Bürgerbeteiligungsverfahren zuzutrauen und sich - möglichst unter Begleitung erfahrener, externer Moderatoren – auf den spannenden Weg des ‚learning-by-doing‘ zu machen. Dass Planer sich damit angesichts schwieriger Berufschancen zusätzliche berufliche Qualifikationen erarbeiten, die ihren Wert auf dem Arbeitsmarkt (vgl. z.B. die Stellenausschreibung in Anlage 3) steigern, sei nur am Rande erwähnt.

8.5 Anforderungen an beteiligte Akteure

Kooperative Beteiligungsverfahren stellen an alle beteiligten Akteure hohe Anforderungen. Generell sind Lernbereitschaft und Flexibilität gefordert, es ergeben sich jedoch auch spezielle Anforderungen für einzelne Akteursgruppen.

Die einzelnen Akteursgruppen sind (siehe Kapitel 4.1):

1. Kommune
 - 1.1 Verwaltung
 - 1.2 Politik
2. Bürgerschaft
3. Wirtschaft

Da in der Regel die Verwaltung Betreiber oder zumindest Auftraggeber von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren ist, kommt der Einstellung der Verwaltung zu Bürgerorientierung ein ganz besonderer Stellenwert zu. Dazu sind Veränderungen notwendig, die die Enquetekommission wie folgt beschreibt:

Verwaltung

„Auf dem Weg dorthin (zur *Bürgerkommune, d. Verf.*) ist jedoch eine grundlegende Änderung der Verwaltungsstruktur notwendig. Das klassische (Zerr-) Bild von Verwaltung mit den Merkmalen Traditionsorientierung („Das haben wir immer schon so gemacht“), Innovationsfeindlichkeit („Das haben wir noch nie so gemacht“) und Angst vor Engagement und Überbeanspruchung („Da könnte ja jeder kommen“) steht einer bürgerorientierten Verwaltung nur im Wege. Ihr Kennzeichen muss vielmehr sein, dass sie mehr Transparenz schafft, indem sie Verwaltungsabläufe nachvollziehbar gestaltet. Bürgerorientierte Verwaltung zeichnet sich aber auch dadurch aus, dass die Mitarbeiter mit den selbstbewussteren, engagierten Bürgerinnen und Bürgern in einer kooperativen Form umzugehen lernen. Dazu ist eine weitergehende Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig, um ein vertieftes Verständnis für die Anliegen und Eigenheiten der Vereine und Initiativen aus dem Dritten Sektor zu wecken“ (Enquetekommission, 2002, S. 162).

Methoden- Kompetenzen

Von den VerwaltungsmitarbeiterInnen, die informelle Bürgerbeteiligungsverfahren leiten oder begleiten, werden folgende Methodenkompetenzen erwartet:

- Kenntnisse über Projekt- und Prozessmanagement, möglichst auch über Kommunikationsstrukturen,
- teamorientierte Arbeitsweise,
- schnelle Einarbeitung in neue Themenfelder und
- effiziente Arbeitsweise („Die Verwaltung muss so effizient wie möglich arbeiten, gerade wenn sie die Zeit vieler Akteure in Anspruch nimmt“ (BBR, 2004a, S. 14)).

Soziale Kompetenzen

Neben fachlichen Kompetenzen sind vor allem soziale Kompetenzen wichtig. VerwaltungsmitarbeiterInnen müssen

- sich selbst eine Haltung zu der neuen Offenheit gegenüber der Bürgerschaft erarbeiten,
- Selbstvertrauen haben, die eigenen fachliche Meinung zu äußern, auch auf die Gefahr hin, dass die Verwaltung nicht mehr, wie regelmäßig vorausgesetzt wird, „mit einer Stimme“ spricht,
- bereit sein, zeitweise extreme Arbeitsbelastung hinzunehmen,
- ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit haben,
- sich nicht (mehr) als Vertreter spezifischer Ressortbelange, sondern als Sachwalter der Interessen der Kommune verstehen,
- hierarchie- und ämterorientierte Strukturen durchbrechen und
- bereit sein, an Stelle der gewohnten, top-down-orientierten Entscheidungsfindungsprozesse Offenheit im Prozess treten zu lassen.

Politik

Die letztgenannte Anforderung gilt auch für (Kommunal-) Politikerinnen und Politiker. Noch bedeutsamer ist die Bereitschaft zu einer Abgabe von Macht – entweder an die Verwaltung (damit diese Verhandlungskompetenz hat) oder an die Bürgerschaft (denn ein ernsthaft durchgeführtes Beteiligungsverfahren setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger auch an wichtigen Entscheidungen beteiligt werden).

Wichtigster Beitrag der Politik muss allerdings auch (oder gerade !) in einer Bürgergesellschaft sein bzw. bleiben, das Gemeinwohl an die erste Stelle der Entscheidungskriterien zu setzen. Bürgerorientierung bedeutet nämlich nicht, nur die Interessen der BürgerInnen zu berücksichtigen, die sich an kooperativen Verfahren beteiligen, sondern auch die Belange derjenigen, die sich in Beteiligungsverfahren nicht artikulieren wollen oder können. Insofern wird auch in einer Bürgergesellschaft von der Politik die Fähigkeit erwartet, die Interessen aller Bevölkerungsgruppen zu erkennen und einen sachgerechten Ausgleich zwischen ihnen zu finden.

„Die künftige Rolle der Kommunalpolitik ist die eines Moderators und Koordinators in einem Geflecht von gleichgestellten, aber autonomen Akteuren. Aufgabe von Politik ist nicht mehr, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, sondern dafür zu sorgen, dass kollektive Entscheidungen getroffen werden“ (Götz, 2001, S. 225, zit. nach Bogumil / Holtkamp, 2003, S. 8).

Es ist Aufgabe von Verwaltung und Politik, auf die Bürgerinnen und Bürger zuzugehen und ihnen das Angebot zur Bürgerbeteiligung zu unterbreiten. Methodische Kompetenzen können dabei von den Bürgerinnen und Bürgern nicht erwartet werden – sehr wohl aber soziale Kompetenzen, wie z.B. die Bereitschaft

- zur Offenheit im Prozess und
- zur Akzeptanz auch anderer als der eigenen Interessen.

Wenn „der Staat“ immer mehr dahin kommt, Aufgaben zu privatisieren und nur noch unabdingbare Versorgungsfunktionen zu gewährleisten, sind die Bürgerinnen und Bürger gefordert, Verantwortung zu übernehmen.

„Die BürgerInnen müssen sich von der rein fordernden Haltung gegenüber der Stadtverwaltung verabschieden“ (BBR, 2004, S. 14).

Die Wirtschaft hat grundsätzlich andere und deutlich weniger stark ausgeprägte Interessen in der Beteiligungsdiskussion als die Politik oder die Bürgerschaft (siehe Kapitel 4.1.3). Sie ist jedoch gut beraten, sich einer Entwicklung in Richtung Bürgergesellschaft nicht zu verweigern. Denn eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungen z.B. bzgl. des Standortes oder der Gestaltung eines Investitionsvorhabens ist nicht nur geeignet, das Image eines Wirtschaftsbetriebes zu steigern, sondern kann auch zur Folge haben, dass die Umsetzung eines Investitionsvorhabens durch Zeit- und Akzeptanzgewinn wirtschaftlicher wird.

Voraussetzung hierfür ist die Bereitwilligkeit der Wirtschaft, eigene Interessen transparent zu machen und zu kommunizieren. Unternehmen, die nach den Grundsätzen des ‚Corporate Citizenship‘ (siehe Kapitel 1.6 Begriffsbestimmungen) handeln, verfolgen bewusst eine Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren in der Kommune. Sie leisten damit nicht nur einen Beitrag für erfolgreiche Beteiligungsverfahren, sondern auch für eine Entwicklung der Gesellschaft zu einer ‚Bürgergesellschaft‘.

Die Vielfältigkeit der Determinanten, die auf die informelle Bürgerbeteiligung einwirken und über Erfolg oder Misserfolg entscheiden können, macht deutlich, wie komplex Bürgerbeteiligungsverfahren

Bürgerschaft

Wirtschaft

Fazit

sind, und dass daher informelle Bürgerbeteiligungsverfahren kaum miteinander verglichen werden können. Dies gilt insbesondere hinsichtlich Kosten, Ergebnissen und Effizienz der Verfahren und bzgl. der Kriterien für ihren Erfolg. Informelle Bürgerbeteiligung kann, wie unter Kapitel 4.2.1 aufgeführt, unzweifelhaft Vorteile haben – sie ist aber auch mit Risiken verbunden:

„So steht dem Vorzug einer größeren Problemnähe des informellen-kooperativen Verwaltungshandelns, das durch die Einbeziehung von Adressatengruppen und deren Expertenwissen möglich wird, der Nachteil selektiver Interessenwahrnehmung und Adressateneinbeziehung gegenüber, durch den der Grundsatz der Gleichbehandlung infrage gestellt scheint. Durch den ‚kurzgeschlossenen‘ direkten Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung (Benz, 1994: 37) vergrößern sich zwar qualitativ die Beteiligungsmöglichkeiten. Quantitativ kann es aber zu Demokratieverlusten insbesondere dann kommen, wenn Verwaltungseinheiten zugunsten bestimmter ‚Segmente‘ des Adressatenfeldes geradezu ‚kolonialisiert‘ werden (Treutner 1992), während zugleich weniger konflikt- und artikulationsfähige Akteure von der Kooperation ausgeschlossen bleiben. Zudem steht der durch kooperatives Handeln erreichbaren größeren Legitimität und Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen die Gefahr willkürlichen Handelns und einer Aufweichung rechtstaatlicher Grundsätze gegenüber, da das Verwaltungshandeln eher einen ‚okkasionalen Rationalität‘ (Ellwein 1990: 39) anstelle einer prinzipiellen folgt“ (Kuhlmann, 2003, S. 12 - 13).

Neben dieser sozialen bzw. gesellschaftlichen Dimension geht es auch um die Frage, ob der mögliche Erfolg von kooperativen Beteiligungsverfahren den (Mehr-)Aufwand rechtfertigt. Kommunen, die ja nahezu ausschließlich Initiatoren oder zumindest Auftraggeber von Kooperationsverfahren sind, werden an diesem Punkt sorgsam abzuwägen haben. Denn „es macht keinen Sinn, eine Million Mark in die Organisation eines Diskurses zu investieren, wenn es um eine Entscheidung geht, bei der im schlimmsten Fall ein Verlust von 500.000 Mark auftritt“ (Renn / Oppermann, 2000, zitiert nach Jakubowski, 2005a, S. 15). Andererseits können kostenintensive und aufwändige Beteiligungsverfahren angemessen sein, wenn ihre Ergebnisse

- qualitativ hochwertig sind,
- Konflikte vermeiden oder beenden helfen und
- nachhaltig sind.

Informelle Beteiligungsverfahren sind jedoch in der Regel ein Gewinn für die Planungskultur: Der gemeinsame Kooperationsprozess schafft gegenseitiges Verständnis und Vertrauen. Dabei gilt es jedoch, die Fährnisse von Kooperationsverfahren zu umschiffen. Durch möglichst gründliche Vorbereitung des Kooperationsprozesses, durch umfassende Information, durch Transparenz des Verfahrens und durch eine offene, akteurszentrierte Kommunikation werden die hierfür notwendigen Grundlagen geschaffen. Wichtigste Voraussetzung ist aber der Wille zur Kooperation und die Bereitschaft, die eigene Position / den eigenen Standpunkt zu überprüfen und ggf. zu verändern.

Dies ist nicht mit einer einfachen Willensbekundung zu erreichen, sondern bedarf insbesondere auf Seiten der Planerinnen und Planer eines Wandels des Planungsverständnisses und des Berufsbildes. Aufgabe von Planern in einer „Bürgergesellschaft“ wird nicht mehr vorrangig die Produktion von Planungen/Projekten, sondern vielmehr die Steuerung bzw. Begleitung von Planungsprozessen sein. Dies setzt nicht nur Kenntnisse und Fähigkeiten im Prozess- und Projektmanagement und eine effiziente, teamorientierte Arbeitsweise voraus, sondern auch soziale Kompetenzen wie Offenheit und Kommunikationsfähigkeit - eine Herausforderung, vor der im Übrigen alle Beteiligungsakteure stehen. Ist es vielleicht gerade die Vielzahl der Herausforderungen, die dazu führt, dass informelle Beteiligungsverfahren noch nicht in dem Maße eingesetzt werden, wie es die Tendenz der gesellschaftlichen Entwicklung, nämlich in Richtung einer Bürgergesellschaft, die auf Kooperation angelegt ist, vermuten lässt? Dieser und weiteren Fragen zur Anwendungsdichte und -tiefe von Bürgerbeteiligungsverfahren soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

9. Zusammenfassende Betrachtung

In der Einleitung zu dieser Arbeit (vgl. Kapitel 1.1) wurde begründet, warum es gegenwärtig geboten ist - und zukünftig in noch weit stärkerem Maße erforderlich sein wird - BürgerInnen an Entscheidungen zu städtebaulichen Planungen zu beteiligen. Diesem Anspruch steht jedoch die Feststellung von Klaus Selle (und anderen) entgegen, dass selbst nach 30 Jahren Erfahrung mit unterschiedlichen Formen planungsbezogener Kommunikation noch sehr große weiße Flecken auf einer entsprechenden planungskulturellen Landkarte zu verzeichnen seien und bislang für die Entwicklung der Planungskultur nicht systematisch erforscht worden sei, warum innovative Ansätze auf Inseln beschränkt blieben (vgl. Rösener / Selle, 2003, S. 22).

Aus dieser Feststellung ergab sich die Frage, ob ein solcher Befund bezüglich der Anwendung informeller Beteiligungsverfahren auch auf die kleineren Städte Schleswig-Holsteins zutreffen würde. Mittels einer Befragung bei den Bauämtern der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins wurde deshalb untersucht, in welchem Umfang und mit welchen Ergebnissen informelle Formen der Bürgerbeteiligung bisher in der städtebaulichen Planung eingesetzt wurden.

Dabei wurde, auf der Grundlage der o.a. Feststellungen von Rösener / Selle, von der Arbeitshypothese ausgegangen, dass in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins

1. informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung nur im Ausnahmefall angewandt werden,
2. informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung kaum bekannt sind,
3. formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung für ausreichend gehalten werden und
4. die Aus- und Fortbildung von Planern zu wenig auf die Bedürfnisse vor Ort zum Thema „Bürgerbeteiligung in städtebaulichen Planungen“ ausgerichtet ist.

Diese Hypothesen wurden durch die Ergebnisse der Erhebung nur teilweise bestätigt. Vielmehr hat sich heraus gestellt, dass die Mehrzahl, nämlich 60 %, der beteiligten kreisangehörigen Städte, informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen bereits angewandt hat. Die Mehrheit der Städte steht informellen Beteiligungsverfahren nicht nur offen gegenüber, sondern unterstützt ihre Anwendung. Dabei geht die Initiative für die Durchführung dieser Verfahren in der Regel von den Verwaltungen aus.

Allerdings vertreten immerhin noch 30 % der befragten Städte die Auffassung, dass sich die normierten Formen der Bürgerbeteiligung bewährt haben und ausreichend sind. Dies könnte für die Annahme sprechen, diese Bauverwaltungen würden im tradierten Planungsverständnis verharren. Das mag für einzelne Verwaltungen auch zutreffen, es ist aber zu berücksichtigen, dass einige Städte bisher noch keine informellen Beteiligungsverfahren durchgeführt haben, weil ihnen dafür die zeitlichen und/oder personellen und/oder finanziellen Ressourcen fehlen. Und nicht zuletzt behindern mangelnde Kenntnisse über informelle Beteiligungsverfahren ihre Anwendung. Die Erhebung hat nämlich auch gezeigt, dass es bei den Bauämtern einen erheblichen Bedarf an Aus- und Fortbildung zum Thema „Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen“ gibt. Von Vertreterinnen und Vertretern von Stadtverwaltungen wurden Wissenslücken eingestanden und gewünscht, dass Forschungserkenntnisse über Einsatzmöglichkeiten, Faktoren und Verfahren von Kooperationsprozessen in die Praxis vermittelt werden.

Um diesen Unzulänglichkeiten entgegen zu wirken, wird den „Städtebau-Praktikern“ in den Kommunen mit dieser Arbeit eine Reihe von Handreichungen gegeben:

1. Eine allgemeine Einführung in das Thema.
Vor dem Hintergrund der Darstellung der Entwicklung der formellen und informellen Bürgerbeteiligung in Deutschland wird das Thema „Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung“ in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext gestellt. Die Schilderung aktueller Diskussionen und verschiedener Sichtweisen zu ‚Bürgergesellschaft‘ und ‚Urban Governance‘ rundet die allgemeine Einführung ab (vgl. Kapitel 2).
2. Ein Überblick über den „Instrumentenpool“.
25 verschiedene Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung werden kurz erläutert und mit Praxisbeispielen und einer Bewertung versehen. Dies gibt den Städtebaupraktikern die Möglichkeit, sich einen Überblick über die Bandbreite der Verfahren und deren wesentliche Vor- und Nachteile zu verschaffen (vgl. Kapitel 3.2.2).
3. Ein umfassender Überblick über Parameter, die für Bürgerbeteiligungsverfahren bedeutend sind.
Für die Durchführung informeller Beteiligungsverfahren sind Kenntnisse über die beteiligten Akteursgruppen, ihre Motivation und über Faktoren, die einen fördernden oder hemmenden Einfluss auf Beteiligungsverfahren ausüben können, unabdingbar.

Eine Beschreibung von Kriterien für das Messen von Erfolg in Beteiligungsprozessen ergänzt diese Zusammenstellung (vgl. Kapitel 4).

4. Eine Vielzahl aus Literaturrecherche und Praxisanalyse hergeleiteter Empfehlungen zur Herangehensweise an informelle Beteiligungsverfahren.

Anhand der einzelnen Schritte eines Beteiligungsverfahrens werden konkrete praxisorientierte Empfehlungen für die Vorbereitung und Durchführung informeller Beteiligungsverfahren gegeben (vgl. Kapitel 7).

5. Vorschläge zur Aus- und Fortbildung

Zur Verbesserung der von den Bauämtern der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins teilweise als ungenügend bezeichneten Kenntnisse über Beteiligungsverfahren wird vorgeschlagen, ein Fortbildungsangebot zu schaffen. Es werden Empfehlungen zu möglichen Inhalten und zu einem potenziellen Anbieter für ein solches Angebot gegeben (vgl. Kapitel 6.2).

Auf der Grundlage einer breit angelegten Literaturrecherche und einer Analyse der in den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins durchgeführten Verfahren wird aufgezeigt, wie Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung „funktioniert“ und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Planung ihres städtebaulichen Umfeldes zu verbessern. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine nur zeitweilige Anwendung von Beteiligungsinstrumenten in Form einer „Techniklösung zur Bürgerbeteiligung“ auf Dauer nicht erfolgreich sein kann. Vielmehr ist bei Politik und Verwaltung eine grundsätzliche Haltung notwendig, die eine Beteiligung von Bürgerinnen als selbstverständliche Handlungsform in einer partnerschaftlichen Gemeinschaft versteht. Hierzu müssen mehrere Voraussetzungen gegeben sein oder geschaffen werden, die nachfolgend in 10 Punkten zusammenfassend dargestellt werden. Diese Auflistung ist eine Art Quintessenz dieser Dissertation, die über die rein fachlichen Handreichungen für die tägliche Arbeit in der städtebaulichen Planung hinausgeht. Damit wird gleichsam ein Kreis geschlossen, der in den ersten Kapiteln mit der Beschreibung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung eröffnet wurde. Über eine Darstellung verschiedener Faktoren, die auf die Wirkung von Beteiligungsverfahren Einfluss nehmen (können), und eine Schilderung konkreter Verfahrensformen bis zu konkreten Beispielen aus der Praxis schleswig-holsteinischer Städte wurde ein Bogen bis zu detaillierten Handreichungen für die Praktiker vor Ort geschlagen, der nun wieder zurückkommt auf die Rahmenbedingungen für die Beteiligung von BürgerInnen an den Entscheidungen des kommunalen Gemeinwesens. Diesmal erfolgt die Darstellung jedoch nicht nur deskriptiv, sondern in Form konkreter Handlungsvorschläge zur Hinwirkung auf eine Bürgergesellschaft. Dies ist notwendig, weil eine Beteiligung von BürgerInnen ausschließlich an Entscheidungen zu städtebaulichen Planungen langfristig kaum zukunftsfähig sein dürfte. Bürgerbeteiligung muss

eingebettet sein in einen Rahmen, der den BürgerInnen aufzeigt, in welchen Aufgabenfeldern der kommunalen Gemeinschaft sie sich engagieren können, der die beteiligten Akteure auf die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Beteiligung hinweist und der Regelungen für die Zusammenarbeit trifft. Darüber hinaus müssen Bedingungen geschaffen werden, die eine gute „Beteiligungskultur“ ermöglichen. Die Voraussetzungen hierfür sind in großen und in kleinen Städten nahezu identisch, so dass die nachfolgenden Vorschläge nicht ausschließlich auf kleine Städte ausgerichtet sind.

1. Rollen- und Selbstverständnisswandel bei Politik und Verwaltung

Einige der Ziele einer Bürgerkommune, wie z.B. Effizienz und Effektivität, werden bereits seit einigen Jahren in den Verwaltungen unter dem Stichwort ‚Neues Steuerungsmodell‘ verfolgt. Dieses in nahezu jeder Kommune angestrebte Verwaltungsmodell, das den Anspruch einer grundlegenden ‚Erneuerung der Verwaltung‘ vor sich her trug und in den 1990er Jahren quasi als das ‚Non-plus-ultra‘ der Verwaltungsmodernisierung gehandelt wurde, ist jedoch zur Umsetzung einer Bürgerkommune nicht bzw. nur bedingt geeignet. Denn das Konzept des Neuen Steuerungsmodells betrachtet die Bürgerinnen und Bürger vornehmlich in ihrer Konsumenten- und Kundenrolle. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive greift aber der Ansatz einer effektivitäts- und effizienzorientierten Dienstleistungskommune eindeutig zu kurz. Deshalb wird heute eine Verwaltungsmodernisierung angestrebt, die zivilgesellschaftlich orientiert ist, ohne ökonomische Aspekte zu vernachlässigen. Das Ziel der Verwaltungsmodernisierung ist daher die Bürgerkommune, die die Bürgerinnen und Bürger als gleichberechtigte Akteure betrachtet, die Politik auf kommunaler Ebene mitgestalten und mitbestimmen und die in die öffentliche Leistungs- und Aufgabenerfüllung eingebunden sind (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 162). Damit BürgerInnen als gleichberechtigte Akteure das kommunale Leben mitgestalten können, müssen Politik und Verwaltung unter Auflösung des hierarchischen Denkens ein engagementfreudiges und bürgerorientiertes Klima schaffen.

Maßgebliche Voraussetzung dafür, dass Bürgerorientierung, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement als offensive Strategien zur Bewältigung kommunaler Herausforderungen eingesetzt werden, ist ein Rollen- und Selbstverständnisswandel bei Politik und Verwaltung. „Die partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Bürgerkommune erfordert (...) eine noch weitergehende Bereitschaft, auf Privilegien (bspw. Entscheidungskompetenz) und Gewohnheiten (z.B. eingespielte Abläufe) zu verzichten“ (Sinning, 2006, S. 90). Mit der Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren wird schrittweise in diese Richtung gearbeitet, wobei den politischen Entscheidungsträgern häufig der erste Schritt, das heißt die Entscheidung, ein solches Verfahren durchzuführen, besonders schwer fällt. Deshalb sollte in den Gemeinden, in denen die Vorbehalte vor einer Beteiligung von BürgerInnen am größten sind, mit einfach strukturierten, kostengünstigen Verfahren für einfache städtebauliche Planungen begonnen werden. Dies könnte z.B. ei-

ne Platzgestaltungsmaßnahme sein, für die eine Planungswerkstatt durchgeführt wird. Am Ende eines solchen Verfahrens dürfte mit großer Wahrscheinlichkeit eine positive Bewertung durch die teilnehmenden Akteure stehen, die zu einer Anwendung informeller Beteiligungsprozesse in weiteren Projekten anregt. Dies könnte dann langfristig zu dem notwendigen Wechsel im Rollen- und Selbstverständnis in der Politik, vor allem aber zu dem notwendigen ‚Perspektivwechsel‘ in der Verwaltung führen. „Es geht um nichts Geringeres als einen umfassenden Perspektiv-Wechsel: Nicht die Verwaltungssicht eines Problems, sondern das Bürgerinteresse hat im Zentrum des Verwaltungshandelns zu stehen“ (Stadt Hamm, 2006).

2. Bereitschaft, BürgerInnen an „Macht“ teilhaben zu lassen

Mit den erforderlichen Veränderungen des Rollen- und Selbstverständnisses sind die Anforderungen insbesondere an die Politik noch nicht beendet. Denn darüber hinaus sollte die Politik die Bereitschaft zeigen, einen Teil ihrer Macht an zivilgesellschaftliche Akteure abzugeben bzw. sie daran teilhaben zu lassen. Dies bedeutet keinen Machtverzicht, denn letztendlich verbleibt die Entscheidungshoheit bei den gewählten Gremien. Im Übrigen sind heutzutage direktdemokratische Entscheidungen und Bürgerpartizipation zunehmend Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Menschen wollen sich nicht bloß alle vier oder fünf Jahre an Kommunalwahlen beteiligen, sondern das kommunale Leben selbstbestimmt und verantwortungsbewusst mit gestalten (vgl. Klaus, 2005, S. 31). Das setzt ein grundsätzliches Vertrauen der repräsentativen Demokratie in die Fähigkeiten, in die Kompetenz und in den Willen der Menschen vor Ort voraus. Die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen ist hierfür eine notwendige Voraussetzung. Diese Erkenntnis wird sich nur durchsetzen können, wenn die Politik die Erfahrung macht, dass der Prozess und das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens, bei gutem Verlauf, zu einer „win-win-Situation“ für alle Beteiligten führen. Auch hier gilt also die Empfehlung, erste Erfahrungen mit einfachen städtebaulichen Planungen zu sammeln.

Die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren erfordert im Übrigen auch von der Verwaltung die Abgabe von ‚Macht‘. Denn anders als bei formellen Beteiligungsverfahren, z.B. bei der Bauleitplanung, liegt bei informellen Beteiligungsverfahren die Steuerung des Prozesses nicht mehr ausschließlich bei der Verwaltung. Die BürgerInnen haben die Möglichkeit, nicht nur Einfluss auf das Verfahrensergebnis, sondern auch auf den Verfahrensablauf zu nehmen. Für Verwaltungen ohne Erfahrung in informellen Beteiligungsverfahren mag die Furcht vor der darin liegenden Unsicherheit ein weiterer Grund sein, an traditionellen Verfahren fest zu halten.

3. Unterstützung der Bürgerschaft

Selbsthilfe und politische Partizipation der Bürgerschaft bedürfen der Unterstützung durch Politik und Verwaltung. Dieses „Empowerment“ der Bürgerschaft kann vielfältige Formen haben, wie z.B.:

- Förderung der Aus- und Fortbildung der BürgerInnen.
Es ist sinnvoll, engagierte BürgerInnen im Bereich der Bürgerbeteiligung aus- und fortzubilden. Denn erstens schafft dies einen Anreiz für die BürgerInnen, sich zu engagieren, zweitens macht es die Zusammenarbeit effektiver und drittens können die derart ausgebildeten BürgerInnen als Multiplikatoren eingesetzt werden (vgl. Kapitel 7.4). Die Stadt Nürtingen z.B. arbeitet mit so genannten ‚Bürgermentoren‘, die u.a. neue Engagierte in die Denk- und Handlungsweise einer Bürgerkommune einführen (vgl. Stadt Nürtingen, 2008).
- Schaffung einer Anlaufstelle in der Verwaltung.
Die Förderung der Bürgerkommune verlangt nach ressortübergreifenden Verwaltungsstrukturen und einem professionellen Partizipationsmanagement. Wünschenswert wäre der Aufbau zentraler Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene, die Engagementsuchende und Engagementanbieter zusammenführen, interessierte BürgerInnen beraten und Engagementangebote entwickeln.
- Bereitstellung von Räumlichkeiten und Sachmitteln.
Engagierten BürgerInnen, die sich z.B. zu Arbeitsgruppen zusammenschließen, sollten unentgeltlich Räumlichkeiten in kommunalen Gebäuden zur Verfügung gestellt werden. Bei Bedarf sollten auch Sachmittel, wie z.B. Flipcharts, und technische Hilfsmittel, wie z.B. Laptop und Beamer, bereitgestellt werden.
- Förderung benachteiligter Gruppen.
Für diejenigen Gruppen in der Bevölkerung, die über herkömmliche Verfahren und Beteiligungsformen nicht ausreichend für bürgerschaftliches Engagement angesprochen und motiviert werden können, wie z.B. Jugendliche und Migranten, sollten Maßnahmen und Strategien der Befähigung entwickelt werden (vgl. Enquete-Kommission, 2002, S. 7). Zur Überwindung von sprachlichen / kulturellen / sozialen Schranken müssen speziell ausgebildete Personen eingesetzt werden, deren vorrangige Aufgabe zunächst einmal darin besteht, Vertrauen aufzubauen. Solche Maßnahmen sind allerdings in der Regel personal- und zeitintensiv und damit kostenträchtig. Aufwand, der in diesem Zusammenhang entsteht, sollte nicht nur als Investition in eine Verbesserung der Beteiligungskultur, sondern auch als Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit und zu gesellschaftlicher Integration betrachtet werden.

4. Einrichtung beteiligungsorientierter Verwaltungsstrukturen

Kommunale Verwaltungen sind nach Zuständigkeiten und Fachressorts gegliedert sowie hierarchisch und arbeitsteilig organisiert. In Organisationsplänen und Stellenbeschreibungen ist genau festgelegt, wer welche Zuständigkeiten hat und wer zu welchen Fragen entscheidungsbefugt ist. So gibt es z.B. im Aufgabenfeld der Stadtplanung Ämter oder Abteilungen, die ausschließlich für Pla-

nungsfragen zuständig sind, während die Umsetzung der Planung durch andere Ämter oder Abteilungen, z.B. für Verkehr und Grünflächen, erfolgt. Je größer die Verwaltung, desto eher sind die einzelnen Organisationseinheiten im Wesentlichen auf sich selbst bezogene Systeme, die die Tendenz haben, sich zu isolieren und in den traditionellen Aufgabenprofilen und Arbeitsstrukturen zu verharren. Solche hermetisch abgeriegelten Systeme sind ein Hemmfaktor für Kommunikation und Wissensaustausch (vgl. Berding, 2005, S. 123). Ein geradezu ‚klassisches Beispiel‘ für mangelnde Koordination und Abstimmung ist die mit einer neuen Verschleißdecke versehene Straße, die kurz nach Fertigstellung wieder aufgerissen werden muss, weil Stadtwerke oder Stadtentwässerung neue Leitungen verlegen müssen.

Bei der Durchführung informeller Beteiligungsverfahren müssen Abstimmungsmängel und verwaltungsinterne Kommunikationsprobleme unbedingt vermieden werden. Gerade bei Planungen, die bei den Planungsbetroffenen umstritten sind, kann ein solcher Fehler dazu führen, dass ‚die Stimmung kippt‘ und das Verfahren scheitert. Daher sollte die Steuerung informeller Beteiligungsverfahren nicht in den üblichen hierarchischen und arbeitsteiligen Verwaltungsstrukturen erfolgen, sondern projektbezogen und fachübergreifend sein. Dazu bietet es sich an, eine eigenständige Organisationseinheit zu bilden, die vorrangig Beteiligungsprojekte bearbeitet und mit entsprechend ausgebildetem Personal besetzt ist. So hat z.B. die Stadt Filderstadt ein „Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung“ eingerichtet. Aber selbst dort ist Bürgerbeteiligung zunächst einmal Aufgabe der Fachämter, AnsprechpartnerInnen für Bürgerbeteiligungsgruppen sind grundsätzlich die AmtsleiterInnen (vgl. Stadt Filderstadt, 2006 b, Ziffer 3.1). Eine solche Organisation ist jedoch aufwändig und dürfte bei einer Vielzahl von Kommunen, die mit Haushaltsdefiziten belastet sind, die finanziellen Möglichkeiten überschreiten. Es wird daher als ein erster Schritt in Richtung Bürgerkommune ausreichend sein, in den bestehenden Verwaltungsstrukturen Kompetenzen für Bürgerbeteiligung zu schaffen. Dazu muss in den Verwaltungsbereichen, die mit Bürgerbeteiligungsaufgaben betraut werden sollen, Personal eingesetzt werden, das in der Lage ist, einen projektorientierten und integrativen Arbeitsansatz zu verfolgen. Das setzt voraus, dass die zuständigen MitarbeiterInnen nicht nur für dieses Thema sensibilisiert, sondern insbesondere durch gründliche Aus- und Fortbildung (vgl. Kapitel 6) vorbereitet werden. Und es ist erforderlich, dass die mit der Durchführung von Beteiligungsverfahren beauftragten Personen mit Kompetenzen ausgestattet werden, die es ihnen z.B. ermöglichen, Ergebnisse auszuhandeln und in die Öffentlichkeit zu vermitteln.

Den handelnden Personen in den Kommunalverwaltungen kommt bei Maßnahmen zur Realisierung einer Bürgerkommune eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt nicht nur für die für Bürgerbeteiligung zuständigen Personen in den Fachämtern, sondern vor allem für die Verwaltungsleitung. Innovationsprozesse in Richtung ‚Bürgerorientierung‘ vermitteln sich vor allem über Personen und über ‚personelle Motoren‘ (Schlüsselpersonen), die den Anstoß zu den Verfahren geben (vgl. Staubach, 2004, S. 29 und Sinning, 2004, S. 24).

Verwaltungen, die sich in Richtung einer Bürgerkommune verändern wollen, sind daher gut beraten, die ‚Schaltstellen‘ der Bürgerorientierung mit engagiertem und gut ausgebildetem Personal zu besetzen.

5. Dezentralisierung von Verantwortung

Verwaltung und Politik müssen bereit sein, nicht nur Verantwortung über Entscheidungen, sondern auch über Ressourcen (in einem festzulegenden Umfang) zu delegieren. Dies ist z.B. notwendig, damit Verwaltungseinheiten, die mit Bürgerbeteiligung beauftragt sind, Vorgehensweisen mit beteiligten BürgerInnen verhandeln können oder damit Quartiersinitiativen im Rahmen eigener Budgetverantwortung Maßnahmen vor Ort initiieren bzw. unterstützen können. Erfahrungen in Städten, die im Rahmen von Quartiersmanagement Budgets an Gruppen vor Ort übertragen haben (z.B. Bremen, Osterholz-Tenever), belegen, dass die Initiativen vor Ort mit den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln verantwortungsvoll umgehen und dass die Übertragung von Ressourcenverantwortung den Selbstwert und die Bedeutung der Gruppen vor Ort erheblich steigert. Verwaltungskonforme Mittel zur Übertragung von Verantwortung sind z.B. Kontraktmanagement, dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung und Zielvereinbarungen. Mit diesen Mitteln kann Verantwortung nicht nur verwaltungsintern dezentralisiert werden, sondern auch gegenüber zivilgesellschaftlichen Gruppen und Initiativen. Die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und kommunalen Ressourcen ist eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung entsprechender Beteiligungsstrukturen (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 165).

6. Wahrung von Kontinuität

In Beteiligungsprozessen ist Kontinuität auf verschiedenen Ebenen von großer Bedeutung. Zunächst einmal ist Kontinuität in der personellen Besetzung der Verwaltung, vor allem an den Schnittstellen zur Bürgerschaft, zu nennen. Offene Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Bürgerschaft setzt Vertrauen voraus und das entsteht in der Regel nicht kurzfristig. Starke personelle Veränderungen innerhalb der Verwaltung können hier durchaus zum Verlust wichtiger persönlicher Kontakte und zum Einschlagen innovativer Ansätze in diesem Bereich führen (vgl. Staubach, 2004, S. 29). Daher sollten die ‚Schaltstellen‘ zwischen BürgerInnen und Verwaltung so besetzt werden, dass eine möglichst lang andauernde Zusammenarbeit (und ggf. eine eingearbeitete Vertretung) sicher gestellt ist.

Auch der Ablauf von Beteiligungsprozessen bedarf der Kontinuität, um Verlässlichkeit und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Dies betrifft nicht nur das Verfahren selbst bzw. die Form der Durchführung, sondern auch die Art und Weise, wie mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren umgegangen wird. Dazu gehört der Wille von Politik und Verwaltung, die Kompetenzen von ‚Laien‘ ernst zu nehmen sowie die anstehenden Entscheidungen auch von ihren Beratungsergebnissen abhängig zu machen. Die richtige Inte-

ration der Ergebnisse informeller Beteiligungsverfahren in das allgemeine Politik- und Planungssystem ist eine der wichtigsten Forderungen zur Überwindung der Politikverdrossenheit von BürgerInnen (vgl. Oppermann, 2001, S. 171). Es empfiehlt sich z.B., dass sich das verantwortliche politische Gremium selbst verpflichtet, während des Prozessverlaufs keine Entscheidungen zu treffen und nach Abschluss des Prozesses die erarbeiteten Ergebnisse sorgfältig und ernsthaft zu prüfen und im Falle der Ablehnung oder abweichenden Umsetzung die Gründe hierfür offen zu legen (vgl. Kapitel 7.9).

Zudem sollte es auch eine Kontinuität in der Reflektion des Beteiligungsprozesses geben, um zu vermeiden, dass eingefahrene Beteiligungswege und –abläufe die Vielfältigkeit möglicher Beteiligungsergebnisse negativ beeinträchtigen.

7. Schaffung von Transparenz

Das Bild von Verwaltung in der Öffentlichkeit wird häufig noch verbunden mit den Merkmalen Traditionsorientierung („Das haben wir schon immer so gemacht“), Innovationsfeindlichkeit („Das haben wir noch nie so gemacht“) und Angst vor Engagement und Überbeanspruchung („Da könnte ja jeder kommen“) (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 162). Auch wenn dieses Bild inzwischen für die überwiegende Anzahl der Verwaltungen nicht (mehr) zutrifft, so hat jedoch die Internetrecherche bei den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins deutlich gemacht, dass die Verwaltungen i.d.R. BürgerInnen nur sehr zurückhaltend mittels Internet darüber informieren, wie politische Entscheidungen zustande kommen und an welchen Stellen die Möglichkeit besteht, auf diese Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Das Kennzeichen einer Bürgerkommune sollte aber sein, dass sie Transparenz bietet, indem sie Verwaltungsabläufe nachvollziehbar gestaltet.

Verwaltung und Politik müssen den BürgerInnen deutlich machen, welche Rahmenbedingungen für das Zustandekommen und die Umsetzung von Entscheidungen gelten. Dazu gehören nicht nur eine umfassende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, sondern auch ein größtmöglicher Verzicht auf nichtöffentliche Beratungen und eine umfassende und verständliche Aufbereitung von Sitzungsunterlagen. Darüber hinaus sollte auch über die Umsetzung von Ergebnissen und Beschlüssen aus Beteiligungsverfahren informiert werden – insbesondere dann, wenn es Probleme bei der Umsetzung gibt. BürgerInnen haben i.d.R. Verständnis, wenn es bei der Umsetzung von Beschlüssen Sachzwänge gibt, die zu einer zeitlichen Verschiebung führen. Ein solches Verständnis können sie jedoch gar nicht erst entwickeln, wenn sie nicht informiert werden. Um dies zu vermeiden könnte z.B. zum Abschluss eines Beteiligungsverfahrens festgelegt werden, dass innerhalb der folgenden 12 Monate eine Informationsveranstaltung von Politik und Verwaltung über den Umsetzungsstand der Beteiligungsergebnisse stattfindet.

Bereits vor der Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens sollte geklärt werden, wie die Beteiligungsergebnisse beraten und

berücksichtigt werden sollen (vgl. Kapitel 7.9). Bei komplexeren Vorhaben empfiehlt sich die Einrichtung einer Lenkungsgruppe. „Parallel zur Bürgerbeteiligung sollten Politik und Verwaltung möglichst darauf verzichten, wichtige Beschlüsse in beteiligungsrelevanten Fragen zu fällen“ (Bogumil / Holtkamp, 2002a, S. 18).

8. Einrichtung von Netzwerken

Bürgerschaftliche Initiativen sollten sich in Netzwerken zusammenschließen, um sich auszutauschen und um gegenseitig von den jeweiligen Erfahrungen und Erkenntnissen zu profitieren. Zur Gründung eines entsprechenden Netzwerkes ist es hilfreich, wenn Verwaltungen aktiv auf Vereine, Verbände und Organisationen zugehen, Kontakte vermitteln und Zusammenarbeit fördern. Auf Seiten der Verwaltung sollte ein interkommunaler Austausch über die jeweiligen Erfahrungen mit Bürgerengagement und Beteiligungsverfahren stattfinden. In Schleswig-Holstein bietet der Städteverband dazu mit seinen verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen ein geeignetes Forum.

In Netzwerken schließen sich üblicherweise Menschen mit gleichen Interessen zusammen. So könnte es auf Landesebene jeweils Netzwerke für bürgerschaftliche Initiativen, für VertreterInnen von Verwaltungen und für die Politik geben. Wichtig wäre es, dass zwischen diesen Netzwerken ein regelmäßiger Austausch stattfindet. So könnte z.B. ein jährliches Symposium zu Themen des bürgerschaftlichen Engagements durchgeführt werden.

9. Verbesserung der Kommunikation

Häufig genug kommt es vor, dass Kommunen feststellen müssen, dass ihre Planung ‚aus heiterem Himmel‘ auf Widerstand in der Bevölkerung stößt. Solcherart Schwierigkeiten bei der Umsetzung städtebaulicher Planungen deuten in der Regel auf eine ungenügende Kommunikation im Vorfeld der Planung hin. Zur Förderung der Bürgerorientierung ist daher eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft unerlässlich, die im Sinne einer Aktivierung des Bürgerengagements gestaltet ist. Dies geht über eine reine Informations- und Öffentlichkeitsarbeit hinaus – auch hier gilt es, zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu kommen. In Kapitel 7.7 wird eine Reihe von konkreten Hinweisen zur Verbesserung der Kommunikation gegeben.

Häufig wird auch die Kommunikation innerhalb der Verwaltung, z.B. zwischen einzelnen Arbeitsbereichen, verbessert werden müssen. Ressortdenken ist einer Bürgerorientierung abträglich. Daher sollten, gerade in größeren Verwaltungen, informelle Beteiligungsverfahren verwaltungsintern durch ämter- bzw. fachbereichsübergreifende Arbeitsgruppen oder andere multilaterale Kommunikationsformen begleitet werden.

10. Schaffung einer Wertschätzungs- und Anerkennungskultur

Ein „Anreiz- und Belohnungssystem“ ist von großer Bedeutung für die Förderung einer Bürgerkommune. Auch wenn es Bürgerenga-

gement nicht zum Nulltarif geben kann, hat die Finanznot vieler Kommunen phantasievolle Beispiele für verschiedene Ausdrucksformen von Wertschätzung hervorgebracht, die ohne großen finanziellen Aufwand auskommen. Eine Reihe von Beispielen ist in Kapitel 7.5 aufgeführt.

Mit den vorstehenden benannten Handlungsempfehlungen wird ein Weg in Richtung Bürgergesellschaft aufgezeigt. Bürgerschaftliches Engagement verspricht einen Mehrwert, der über den demokratischen Nutzen hinausgeht. Unstrittig sind positive soziale und ökonomische Effekte, die mit Begriffen wie ‚Sozialkapital‘ und ‚Sozialvermögen‘ beschrieben werden (vgl. Enquetekommission, 2002, S. 189). Das gestiegene Kompetenzbewusstsein aktiver BürgerInnen bildet das Potenzial einer entwicklungsfähigen Bürgergesellschaft. Es gilt, Engagementhindernisse zu beseitigen, Aktivitätswünsche zu unterstützen, Wege freizumachen und aufzuzeigen, die in Richtung einer Bürgergesellschaft - verstanden als demokratisches Mehrheitsprojekt – weisen.

„Oft liegen die größeren Qualitäten und nachhaltigen Wirkungen in den langfristigen Veränderungen, die sich bei den einzelnen Teilnehmenden oder in den gesellschaftlichen Strukturen ergeben. Viele Verfahren beziehen sich konzeptionell auf Fragen, wie Menschen miteinander kommunizieren und wie Menschen individuell oder gemeinschaftlich lernen und ihre Haltungen verändern“ (Baumann et al., 2004, S. 51).

Eine solche Veränderung der Haltung lässt sich nur durch praktisches Handeln erreichen. Hierfür bieten sich informelle Beteiligungsverfahren bei städtebaulichen Planungen in besonderem Maße an. Ob durch persönliche Betroffenheit, aufgrund räumlicher Nähe oder bedingt durch ein Interesse an der Gestaltung des persönlichen Lebensumfeldes – die städtebauliche Planung bietet eine Vielzahl von Motivationsfaktoren für BürgerInnen, um sich auf einen Dialog mit Politik und Verwaltung einzulassen. Ein solcher Dialog bedarf des Anstoßes durch die Entscheidungsträger in den Kommunen. Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, dass sich Praktiker in den Kommunalverwaltungen, die bisher unsicher waren, welches Wagnis die Durchführung eines informellen Beteiligungsverfahrens beinhaltet, auf die Realisierung eines solchen Verfahrens einlassen. Dazu könnten die Akteure auf folgenden Wegen angesprochen werden:

- Die Bauamtsleitungen der kreisangehörigen Städte über die „Arbeitsgemeinschaft Bau“ im Städtebund, die Bauamtsleitungen der Ämter über den Gemeindetag,
- die Kommunalpolitik über die kommunalen Landesverbände und die Geschäftsstellen der Fraktionen und
- der (kommunale) Wohnungsbau z.B. über das Volksheimstättenwerk oder andere Verbandsorganisationen.

Die BürgerInnen könnten theoretisch zwar in allgemeiner Form über die Presse angesprochen werden, praktisch wird man sie auf diesem Weg jedoch kaum erreichen bzw. interessieren können. Hier wird man i.d.R. konkrete Planungen zum Anlass nehmen, auf

Beteiligungsmöglichkeiten hinzuweisen. Sind entsprechende finanzielle Ressourcen vorhanden, könnte die Teilnahme an einem solchen Verfahren mit dem Hinweis auf eine ‚Belohnung‘, wie beispielsweise einer Eintrittskarte für das städtische Schwimmbad (vgl. Kapitel 7.5), noch attraktiver gemacht werden.

Die Aktivierung der Akteursgruppen sollte verbunden sein mit dem Hinweis auf die hohen Erfolgschancen bei der Durchführung eines informellen Teilnahmeverfahrens. Wie die Erhebung bei den kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins gezeigt hat, ist die Gefahr des Scheiterns eines informellen Teilnahmeverfahrens relativ gering. Mit nur einer Ausnahme sind alle Teilnahmeverfahren auf die Zustimmung der TeilnehmerInnen gestoßen. Auch wenn diese Zustimmung nicht weiter spezifiziert wurde, so kann die positive Bewertung doch als Indiz dafür gelten, dass informelle Teilnahmeverfahren gute Voraussetzungen dafür schaffen können, dass städtebauliche Planungen die Billigung oder zumindest das Verständnis der Planungsbetroffenen finden.

Diese Arbeit zeigt Wege auf, wie mit wenig Aufwand informelle Teilnahmeverfahren initiiert und durchgeführt werden können und wie potenziellen Problemen und Schwierigkeiten bei der Durchführung solcher Verfahren von vornherein begegnet werden kann. Somit steht - bei richtiger Herangehensweise - einem überschaubaren Aufwand ein bedeutender (zumindest ideeller) Ertrag entgegen. Dies sollte diejenigen Akteure in den Kommunen, die bisher noch Vorbehalte gegen informelle Teilnahmeverfahren hatten und / oder diese nur zögerlich eingesetzt haben, ermutigen, die Chancen, die in der Anwendung informeller Teilnahmeverfahren liegen (vgl. Kapitel 4.2.1), zu nutzen.

„Das Fazit lautet also: Ausprobieren!“ (Hauschild, 2005, S. 51).

10. Forschungsbedarf

Zum Thema „Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen“ gibt es zwischenzeitlich eine Fülle von Untersuchungen, die sich in der Regel mit den Planungen und Prozessen der Teilnahmeverfahren beschäftigen und die Ergebnisse beschreiben (vgl. Fuchs et al., 2002; Rösener / Selle, 2005 u.a.). Daraus lassen sich wertvolle Hinweise für die Praxis ableiten. Trotz der Vielfalt des Materials zu Bürgerbeteiligung gibt es jedoch einzelne Aspekte, die der näheren Untersuchung bedürfen bzw. weiteren Forschungsbedarf auslösen.

Politik

Zunächst ist da das Spannungsfeld der Kommunalpolitik zwischen tradiertem Planungsverständnis und dem Bestreben nach Beteiligung von BürgerInnen zu benennen. Es fehlen Erhebungen bei den kommunalen politischen VertreterInnen zur Klärung folgender Fragen:

- Wie ist die Haltung der KommunalpolitikerInnen zur Bürgerbeteiligung (z.B. in den kreisangehörigen Städten in Schleswig-Holstein)? Welche Erwartungen knüpfen sie an Bürgerbeteiligung, welche Befürchtungen verbinden sie damit?
- Führt informelle Bürgerbeteiligung zu einem gefühlten oder tatsächlichen Machtverlust für die Kommunalpolitik? Wenn ja, in welchem Maße?
- Welchen Beitrag kann / soll Bürgerbeteiligung aus Sicht der Kommunalpolitik bei städtebaulichen Planungen im Hinblick auf eine Bürgergesellschaft leisten?

Aus den Ergebnissen einer solchen Erhebung könnten Strategien entwickelt werden, um ggf. bei KommunalpolitikerInnen vorhandene Vorbehalte gegen Bürgerbeteiligungsverfahren abzubauen und um die Notwendigkeit und Vorteile eines vermehrten Einsatzes solcher Verfahren deutlich zu machen. Dabei ist zu beachten, dass allein die vermehrte Anwendung informeller Beteiligungsverfahren nicht zwangsläufig zu einer besseren Qualität der Planungsergebnisse oder zu einer verbesserten Planungskultur führt. Denn entscheidend für den erfolgreichen Verlauf eines Verfahrens ist, neben einer Fülle von Faktoren vor allem eine professionelle und qualitativ hochwertige Moderation (vgl. Kapitel 7.4). Und die ist nicht notwendigerweise Folge einer größeren Anzahl informeller Beteiligungsverfahren.

„Die Befürchtung vieler Experten ist, dass mit der Zahl der Anbieter (von Beteiligungsverfahren, der Verf.) auch die Anzahl der unprofessionellen Anbieter zugenommen hat, so dass insgesamt sich die Relation von guten zu schlechten Verfahren nicht verändert hätte. Einig waren sich die Experten jedoch darin, dass es zu diesem Punkt an übergreifenden Evaluationen fehlt“ (Baumann et al., 2004, S. 34).

Reichweite

Die Untersuchung der Frage, welche Reichweite, d.h. welche Auswirkungen informelle Beteiligungsverfahren auf die Planungskultur bzw. die politische Entscheidungskultur haben, sollte im Rahmen entsprechender Langzeitbetrachtungen evaluiert werden. In diesem Zusammenhang sollte auch untersucht werden, welche Wirkungen informelle Beteiligungsverfahren dann haben, wenn außer bei städtebaulichen Planungen keine anderen Verfahren der Bürgerbeteiligung Anwendung finden. Solche Untersuchungen könnten im Kontext des Diskurses um Baukultur wichtige Erkenntnisse liefern.

Ebenfalls noch nicht untersucht ist die Frage, in welchem Maße sich welche Akteursgruppe mit ihren jeweiligen Vorstellungen im Beteiligungsverfahren durchsetzt. Ist es die Politik, weil sie am Ende doch die Entscheidungsgewalt hat? Ist es die Bürgerschaft, weil sie in der Lage ist, zur Durchsetzung ihrer Interessen politischen Druck zu erzeugen? Oder hat doch die Wirtschaft mehr Wirkungskraft, weil sie die Bedeutung von Arbeitsplätzen in die Waagschale politischer Willensbildung werfen kann? Setzen sich die Vorstellungen der Verwaltung durch, die eher auf das Gemeinwohl ausgerichtet sind als auf Partikularinteressen? Oder kommt es bei informellen Beteiligungsverfahren, quasi ‚systemimmanent‘, vor allem zu Kompromissen, damit die Interessen möglichst aller Akteursgruppen Berücksichtigung finden?

Gemeinden

Die Literaturrecherche hat deutlich gemacht, dass die Anwendung informeller Beteiligungsverfahren in vielen (Groß-)Städten 'Stand der Planungstechnik' ist und dass sie auch in den kleineren kreisangehörigen Städten Schleswig-Holsteins angewandt werden. Es gibt jedoch keine Untersuchungen darüber, wie es um die Anwendung dieser Verfahren in den kleinsten kommunalen Verwaltungseinheiten, den Gemeinden, bestellt ist. Welche Planungskultur gibt es in diesen Gemeinden, von denen viele nur wenige hundert Einwohner haben und in denen ‚man sich kennt‘ und über die Vorgänge im Gemeinwesen informiert ist? Besteht hier überhaupt ein Bedarf an informellen Beteiligungsverfahren? Oder sind in diesen überschaubaren Einheiten ganz andere Formen der Planungskommunikation erforderlich?

PPP-Verfahren

Ein weiteres Forschungsfeld bietet die zunehmende Anzahl von PPP-Verfahren (vgl. Kapitel 1.6 und 2.5). Eine systematische Untersuchung, wie in PPP-Verfahren mit dem Thema ‚Bürgerbeteiligung‘ umgegangen wird, fehlt (aktuelles Datenmaterial über durchgeführte PPP-Verfahren ließe sich aus der „PPP-Umfrage 2008“ gewinnen, die das Deutsche Institut für Urbanistik im vierten Quartal 2008 bundesweit in allen Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern durchgeführt hat; vgl. DIFU 2008). Aus einer solchen Untersuchung heraus könnten sich Verfahrensweisen für die Durchführung und den Ablauf von PPP-Projekten entwickeln lassen, die eine grundsätzliche Beteiligung der involvierten Akteure ermöglicht.

Qualität

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit informeller Bürgerbeteiligung wird durch Forschung und Evaluation kaum zu klären sein – die Frage, ob durch informelle Beteiligungsverfahren eine bessere städtebauliche bzw. architektonische Qualität erreicht wird. Die Schwierigkeit der Beantwortung dieser Frage liegt zum einen darin, dass es keine einheitlichen Wertmaßstäbe für Qualität im Städtebau oder in der Architektur gibt. Zum anderen ist nicht festgelegt, wer über Qualität entscheidet. Die unterschiedlichen Akteursgruppen ‚Kommune‘ (Politik und Verwaltung), ‚Bürgerschaft‘ und ‚Wirtschaft‘ (vgl. Kapitel 4.1) haben i.d.R. unterschiedliche Interessen und Wertmaßstäbe. Die teilweise hitzig geführten Diskussionen um bedeutende städtebauliche Planungen, z.B. um Rekonstruktionsvorhaben wie das „Berliner Schloss“ oder um große innerstädtische Einzelhandelsbauten wie das „Braunschweiger Schloss“, belegen dies. Ein weiteres großes Problem besteht darin, dass Planungsprozesse und ihre Ergebnisse in großem Maße von den handelnden Personen geprägt werden. Eine Vergleichbarkeit städtebaulicher Planungsprozesse auf der Grundlage objektiver Parameter ist dadurch kaum gegeben, das heißt, die Festsetzung allgemein gültiger Qualitätsmaßstäbe bzgl. der *Ergebnisse* von Beteiligungsverfahren kann kaum gelingen (gleichwohl wäre es interessant zu untersuchen, wie einzelne Akteursgruppen die erreichte Qualität der städtebaulichen Planung beurteilen, um daraus ggf. spezifische Erfordernisse an die Verfahren herleiten zu können). Es sollte jedoch zumindest versucht werden, Qualitätsmaßstäbe für die *Durchführung* von informellen Beteiligungsverfahren zu erarbeiten, um auf diesem Weg eine Richtschnur für die Frage zu erhalten, anhand wel-

cher Kriterien und unter welchen Umständen sich der Aufwand für eine intensive Bürgerbeteiligung „lohnt“.

11. Schlussbemerkung

Trotz der in dieser Dissertation zum Ausdruck gekommenen überwiegend positiven Bewertung informeller Beteiligungsverfahren bleibt zu beachten, dass städtebauliche Planung nicht reduziert werden kann auf Kommunikation und Kooperation. Nach wie vor muss jeder städtebaulichen Planung eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Problemanalyse auf fachlicher Grundlage voraus gehen und das gewissenhaft abgewogene Planungsergebnis muss politischen und rechtlichen Entscheidungsprozessen Stand halten können (vgl. Adam, 2005, S. 37). Dazu bedarf es mehr als ausgeprägter Moderationsfähigkeiten – es bedarf der sorgfältigen Arbeit qualifiziert ausgebildeter StadtplanerInnen.

Da allerdings, wie eingangs in dieser Arbeit festgestellt, die Beteiligung von BürgerInnen an der städtebaulichen Planung künftig zunehmen wird (u.a. weil öffentliche Zuschussgeber in ihren Förderbescheiden für Kommunen eine solche Beteiligung vorschreiben), sind diejenigen PlanerInnen – besonders in den Kommunen – gut für die Anforderungen der Zukunft aufgestellt, die über vertiefte Kenntnisse zu Formen informeller Beteiligungsverfahren, deren Chancen und Risiken und die sie bestimmenden Faktoren verfügen. Deshalb ist diese Arbeit darauf ausgerichtet, solche Kenntnisse zu vermitteln. Und sie soll deutlich machen, dass die Durchführung informeller Beteiligungsverfahren i.d.R. einen Gewinn für alle Beteiligten darstellt. Ein solcher Gewinn wird sich nicht immer in der Form qualitätsvoller(er) Stadtplanung ausdrücken, er wird aber regelmäßig einen Beitrag zur Verbesserung der Planungskultur bedeuten.

Anlage 1

7 Erfolgreiche Kooperation der Akteure (Renn et al. 1999)

| Kriterien/ Projektziele | Ziel – Dimension | Operationalisierung |
|----------------------------|------------------|---|
| Fairness | strukturell | Angemessene, für Außenstehende nachvollziehbare Auswahl der Betroffenen nach dem Repräsentationsprinzip (Schneeballverfahren) und dem Paritätsprinzip (Zufallsauswahl) |
| | | Festlegung der Durchführungsstruktur Mandat Aufstellung von Gesprächsregeln Wahl der Beschlussfassung (Konsensprinzip) |
| | prozessual | Gleiche Rechte und Pflichten für alle Beteiligten während der Verfahrensdauer |
| | | Gleichberechtigtes Einbringen von Anliegen Einigung auf Gesprächsregeln |
| Kompetenz | sachlich | Qualitativ gute Empfehlungen zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung durch Exkursionen Experten-Delphi Vorträge Aufbereitung von Expertisen |
| | | Berücksichtigung von Folgen und Nebenfolgen unterschiedlicher Handlungsoptionen |
| | | Intersubjektive Nachprüfbarkeit von Aussagen |
| | kommunikativ | Gleiche Chancen für alle Teilnehmer, Geltungsansprüche anzumelden und zu kritisieren konsensual festgelegte Regeln der Beweisführung Unterstützung durch Moderator |
| | | Auseinandersetzung mit Geltungsansprüchen |
| Legitimation | formal | Bezug zum gesetzlich vorgeschriebenen Entscheidungsverfahren Klares Mandat von Seiten der Politik Empfehlungscharakter der Ergebnisse Selbstverpflichtung der Politik zu einer Stellungnahme zu den Empfehlungen Formale Vereinbarungen vor Beginn des Verfahrens |
| | | argumentativ |
| | integrativ | Dialogfähigkeit der Empfehlungen in Politik und Öffentlichkeit Bewusster Umgang mit Sprache |
| | | Argumentative Auseinandersetzung mit den Ergebnissen |
| | | Argumentationsmuster im formalen Entscheidungsprozess Öffentlichkeitsarbeit |
| | | Vertretung der Ergebnisse vor den politischen Gremien Schnittstellengremien oder -personen |

| Kriterien/ Projektziele | Ziel – Dimension | Operationalisierung |
|----------------------------|---|---|
| Effizienz | Positives Verhältnis von Zeitaufwand und Ergebnis | Effektive Verhandlungsführung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesprächsregeln ▪ Ablaufpläne für die Sitzungen ▪ Entscheidungsanalytische Vorgehensweise: Erfassung von Wertorientierungen, Optionengestaltung, Kriteriengewichtung, Bewertung von Entscheidungsoptionen, Modifikation von Optionen |
| | Positives Verhältnis von Kosten und Aufwand (finanziell, zeitlich und organisatorisch) zum Ergebnis (inhaltliche Ebene, Beziehungsebene, politisch-soziale Ebene) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufbau von neuen Strukturen (Personal, Ausstattung, Arbeitsmaterial) ▪ Verhältnis von Beteiligungskosten zu gesamtem Investitionsvolumen ▪ Post-decisional-regrets-Abschätzung ▪ Voraussichtlich vermiedene Gerichtskosten |
| | Mittel- und langfristige Effekte | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Chance einer neuen Qualität der Zusammenarbeit ▪ Vermindertes Risiko der Fehlplanung ▪ Verbesserung und Erweiterung der Informationsgrundlagen ▪ Evtl. Erhöhung der Planungssicherheit ▪ Versachlichung der Diskussion und damit Zugewinn an Kompetenz in Sachen Streitkultur |

(Quelle: Langer / Oppermann, 2002, S. 100 - 101)

9 Gute Projektgestaltung (Wates 2000)

| Prinzip/Grundregel | Erläuterung |
|--|--|
| Akzeptiere unterschiedliche Motivationen! | Anerkenne die unterschiedlichen Motivationen der Teilnehmer (akademisches Interesse, Neugier, Interessensvertretung etc.) |
| Akzeptiere Grenzen! | Erwarte nicht die Lösung aller Weltprobleme, aber sehe die Möglichkeit, als Katalysator für einen weitreichenderen Wandel zu dienen |
| Akzeptiere unterschiedliches Engagement! | Akzeptiere die unterschiedlichen persönlichen Gründe, einem Beteiligungsangebot fernzubleiben! |
| Verständnis und Übereinkunft über Regeln und Grenzen! | ..., um Machtungleichgewichte auszugleichen. |
| Vermeide Fachjargon! | Benütze eine leicht verständliche Ausdrucksweise. |
| Sei aufrichtig! | Lege den Handlungsspielraum offen und vermeide eine hidden agenda, gaukle nicht mehr Einflussmöglichkeiten vor, als tatsächlich vorhanden sind! |
| Sei transparent! | Lege Ziele und Rollen der einzelnen Beteiligten offen! |
| Sei visionär aber realistisch! | Suche die Balance zwischen motivierenden visionären Zielen und realistischen, verfügbaren und praktikablen Optionen! |
| Schaffe lokale Kompetenzen! | Nütze jede Gelegenheit, um lokale Fähigkeiten und Kapazitäten zu bilden. Beziehe die Menschen in die Fürsorge um ihre eigene Situation ein, damit sie ihre eigenen Programme zum Laufen bringen und lokale Potenziale zu managen |
| Kommuniziere! | Nütze alle Dir zur Verfügung stehenden Medien, um die Menschen wissen zu lassen, was Du tust und wie sie sich beteiligen können! Lokalzeitungen und Flugblätter sind unschätzbar. |
| Ermutige Zusammenarbeit! | Bilde Partnerschaften wo immer möglich und bringe die verschiedenen Interessengruppen mit potenziellen Unterstützern zusammen (wie z.B. Finanzinstituten) |
| Flexibilität! | Vermeide unflexible Methoden und Strategien! Sei darauf vorbereitet, Prozesse zu verändern, wenn es die Umstände erfordern! |
| Fokus auf Einstellungen! | Verhalten und Einstellung sind genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger als Methoden. Bestärke die Beteiligten in selbstkritischer Wahrnehmung, Kontrollmöglichkeiten, persönlicher Verantwortung und der Bereitschaft zu teilen! |
| Follow up! | Stelle sicher, dass Zeit und Ressourcen bereit gestellt werden können, um die Ergebnisse jeden Prozesses und jeder Initiative dokumentieren, öffentlich darstellen und wirksam werden zu lassen! |
| Finde das richtige Tempo! | Balance zwischen dem Zeitbedarf, um lokale Kompetenzen herauszubilden, und erforderlichen Deadlines! |
| Einfach ausprobieren! | dito |
| Hab' Spaß! | Die interessantesten und nachhaltigsten Ergebnisse wurden erzielt, wenn die Beteiligten den kreativen Prozess genossen. Benütze Cartoons, Witze und Spiele, wo immer es möglich ist! |

| Prinzip/Grundregel | Erläuterung |
|--|--|
| Menschliches Maß | Arbeite in Gemeinschaften in handhabbarem Maßstab! Wenn möglich, teile größere Planungsgebiete in eine Serie kleinerer Bereiche auf! |
| Beteilige alle Betroffenen! | Beziehe alle Hauptinteressensparteien so früh wie möglich mit ein, am Besten schon bei der Planung! Wenn Schlüsselakteure nur am Rande sitzen, erreichen diese Prozesse selten all ihre Ziele. Deswegen nimm Dir die Zeit, auch Zyniker zu überzeugen, bevor Du beginnst. Wenn Personen zu Beginn nicht überzeugt werden können, informiere sie weiterhin und gebe ihnen die Möglichkeit, später einzusteigen! |
| Beteilige alle Bereiche einer Gemeinschaft! | Beteilige Menschen unterschiedlichen Alters, Geschlechts, unterschiedlicher Hintergründe und Kulturen! Stelle sicher, dass das volle Spektrum der Gemeinde vertreten ist! Dies ist mitunter wichtiger als eine große Anzahl an Beteiligten. |
| Lerne von anderen! | Öffne Dich neuen Ansätzen! Lerne von anderen erfahrenen Personen! Besuche sie und betrachte ihre Projekte! Habe keine Angst vor erfahrenen „Consultants“, aber wähle und briefe sie vorsichtig! |
| Lokale Aneignung des Prozesses | Der Planungsprozess sollte von den lokalen Akteuren vor Ort angeeignet werden. |
| Halte das Projekt in Bewegung! | Regelmäßige Monitoringprozesse zeigen, dass sich Initiativen gebildet haben und Ziele erreicht wurden. Wenn es eine Unterbrechung gibt, so starte wieder von dem Punkt aus, den Du bereits erreicht hast, nicht wieder vom Anfang. Regelmäßige „Review“-Sitzungen halten das Projekt und die Beteiligung aufrecht. |
| Methodenmix | Benütze verschiedene Beteiligungsmethoden, da Menschen auf unterschiedliche Weise teilnehmen wollen! |
| Jetzt ist der richtige Moment! | Der beste Zeitpunkt ist der Beginn eines Programms. Je früher um so besser. |
| Persönliche Initiative | Warte nicht auf die Anderen! Fang einfach an! |
| Plane Deinen eigenen Prozess mit Bedacht! | Vermeide Hektik. Betrachte Alternativen! Konzipiere einen Prozess, der zu den Rahmenbedingungen passt! Dies kann auch die Kombination mehrerer Methoden bedeuten oder die Einführung neuer Methoden. |
| Plane für den lokalen Kontext! | Entwickle einzigartige Strategien! Verstehe lokale Besonderheiten und bestehende Traditionen und nütze sie als Ausgangspunkt der Planung! Ermutige regionale und lokale Vielfalt! |
| Sei gut vorbereitet! | Nimm genügend Zeit und Anstrengung zur vorbereitenden Organisation und dafür, alle einzubeziehen, die interessiert sind! |
| Der Prozess ist so wichtig wie das Produkt | Der Weg ist manchmal auch das Ziel, aber erinnere dich stets, das das Ziel die Umsetzung ist. Partizipation ist kein Selbstzweck! |
| Befähige die anderen! | Experten und Verwaltungsfachleute sollten sich selber eher als Defätiger sehen, die den lokalen Akteuren helfen, ihre Ziele zu erreichen, als als Bereitsteller von Leistungen und Lösungen. |

| Prinzip/Grundregel | Erläuterung |
|---|---|
| Qualität nicht Quantität! | Eine gut organisierte Veranstaltung, die wenige einbezieht, kann fruchtbarer sein als eine weniger gut organisierte Veranstaltung, die viele einbezieht. |
| Aufnahme und Dokumentation | Stelle eine gute und klare Dokumentation sicher, damit deutlich wird, wer wie teilgenommen hat. |
| Respektiere den kulturellen Kontext! | Vergewissere Dich, dass Dein Projektzuschnitt dem kulturellen Kontext entspricht! Berücksichtige lokale Einstellungen zu Geschlecht, informellen Umgebungen, soziale Gruppenbildung, öffentliche Aussprachen etc. |
| Respektiere lokales Wissen! | Respektiere lokale Wahrnehmungen, Auswahl und Fähigkeiten und beteilige Menschen vor Ort bei der Setzung von Zielen und Strategien! |
| Geteilte Kontrolle | Geteilte Kontrolle vor allem in der Planungs- und Konzeptphase ist von enormer Bedeutung. |
| Gebe Geld! | Auch wenn viel mit Methoden erreicht werden kann, die nur mit der Zeit und dem Engagement der Beteiligten arbeiten, sollten Projekte nicht zu knapp, eher großzügig budgetiert werden, da die Kosten, das falsche Ding am falschen Ort zu bauen, enorm sein können. |
| Vertraue Deinem Gefühl! | Sobald die Grundprinzipien der Beteiligung verstanden sind, finden es erfahrene Praktiker einfach, zu improvisieren. Vermeide das Gefühl, durch Regeln oder Handbücher eingeengt zu sein! |
| Trainiere! | Stoße Besuche zu anderen Projekten und Teilnahme an Kursen an! Bilde Dich in all Deinen Aktivitäten fort! |
| Vertraue auf die Aufrichtigkeit der anderen! | Beginne aus der Position, den anderen zu vertrauen, und es wird Dir so begegnet werden! Misstrauen beruht meistens auf einer Informationslücke. |
| Setze Experten angemessen ein! | Scheue nicht vor Experten zurück, aber vermeide Abhängigkeit von ihnen! Setze Experten wenig und oft ein, um den Beteiligten die Möglichkeit zu geben, ihre Fähigkeiten zu entwickeln, auch wenn dies bedeutet, dass sie manchmal Fehler machen. |
| Arbeite mit Moderatoren! | Ohne gute Moderationsfähigkeiten können leicht die artikulationsstarken und einflussreichen Personen den Prozess dominieren. |
| Arbeite mit dem lokalen Talent! | Benütze zuerst das vorhandene lokale Wissen, bevor Du externes hinzuziehst! Dies unterstützt die Ausbildung lokaler Fähigkeiten und damit einer längerfristigen Nachhaltigkeit. |
| Arbeite mit Außenstehenden, aber vorsichtig! | Finde die gute Balance zwischen Outsiders und Insidern. Externe können einen frischen Blick auf eine Sache ermöglichen, die ermutigend wirken kann. Es sollte aber vermieden werden, dass sich die lokalen Akteure davon überrollt oder eingeschüchtert fühlen. |
| Visualisiere! | Teilnehmer beteiligen sich effektiver, wenn Informationen eher visuell als in Worten präsentiert werden. Benütze Grafiken, Pläne, Illustrationen, Cartoons, Zeichnungen, Photomontagen und Modelle, wo immer möglich. Und |
| | visualisiere den Prozess selbst durch Flipcharts etc. |
| Gehe bevor Du rennst! | Die Entwicklung einer Partizipationskultur benötigt Zeit. Beginne mit einfachen Beteiligungsmethoden und arbeite Dich zu komplexeren vor in dem Maß, in dem auch Erfahrung und Vertrauen wachsen. |
| Arbeite vor Ort! | Dies vereinfacht die Vorstellung vom Konzept zur Realität. |

(Quelle: Langer / Oppermann, 2002, S. 104 - 107)

11 Implementation von Verfahren und Ergebnis in Planung und Politik (Oppermann 2001)

| Hauptkriterien | Kriterien | Managementaufgaben |
|---|--|---|
| Problemlösekapazität von Diskursen | grundsätzliche Integrationsmöglichkeit in das politische Entscheidungssystem | Auftrag vom Entscheidungsgremium zur Öffnung der Entscheidung |
| | | Information der Öffentlichkeit |
| | | Synchronisierung von Entscheidungsberatung und Entscheidung |
| | Öffnung des Entscheidungsfindungsprozesses für Bürgerinnen und Bürger | Benachteiligte |
| | | Betroffene |
| | | mögliche Promotoren für Umsetzung des Ergebnisses |
| | Gleichgewicht der Kräfte | Vertreter neuer und unorthodoxer Sichtweisen |
| | | Selbstbegrenzung machtvoller Akteure |
| | Projektökonomie | Aktivierung außenstehender Akteure |
| | | realistischer Zeitrahmen |
| realistisches Budget | | |
| Diskursivität während der Verhandlungen und Gespräche | Glaubwürdigkeit des Diskurses | professionelles Projektmanagement |
| | | Ernsthaftigkeit des Beratungswunsches von Seiten der Auftraggeber |
| | | Ernsthaftigkeit der Mitwirkung |
| | | gegenseitiges Vertrauen |
| | | angemessenes Misstrauen |
| | | Flexibilität im Projektdesign |
| | Gesellschaftspolitisches Lernen | Diskursivität in Teilgruppen und im Plenum (Zusammenführung der Ergebnisse) |
| | | kollektive Informationsverarbeitung |
| | | kollektive Entscheidung |
| | | Konfliktlösung und Zielgewichtung |
| | | Kenntnis technischer und formeller Rahmensetzungen |
| | | Kenntnis der Bedingungen für Engagement |
| | | intersubjektiv nachvollziehbares Ergebnis (Methodisches Vorgehen) |
| Qualität der Diskursergebnisse | Produkt-Ergebnisqualität | Deliberierte Ergebnisse |
| | | Win-Win-Qualität |
| | | Konsensqualität |
| | | Stabilität und Bindungsfähigkeit der Absprachen |
| | | methodisches Vorgehen in Gruppen und im Plenum |
| | qualitätssichernde Maßnahmen während der Diskursphase | angemessene Revisionsmöglichkeiten spontaner Gedanken |
| | | Verschriftlichung und Dokumentation des Projektfortschritts |

| Hauptkriterien | Kriterien | Managementaufgaben |
|--|--|--|
| Integration des Diskurses in das politische Entscheidungssystem | Verbreitung, Umsetzung und Steuerung in der Beratungsphase | Vermittlungsfähigkeit des Ergebnisses in der Öffentlichkeit und den politischen Gremien |
| | | Glaubwürdige Vertretung des Beratungsgremiums und treuhänderische Verhandlung mit Auftraggeber bei Umsetzung |
| | Wirkungskontrolle und Flexibilität | Prüfung der Auswirkungen |
| | | Neue Konzepte bei Änderung der Rahmenbedingungen |
| | Neue Kultur politischer Entscheidung | Partizipation als Bereicherung |
| | | keine Verlagerung unliebsamer Entscheidungen auf Bürgergremien |
| keine Nebenparlamente | | |
| Verbesserung des Wissensstandes in Forschung und Technik | Verbesserung der Projektmanagementinstrumente | Entdeckung guter Techniken |
| | | Geeignete Techniken und Verfahren für spezielle Problemtypen |
| | Evaluierung | Qualitätskriterien für Projekte |
| | | Mindeststandards für Projekte |
| | Wissensgenerierung | Übertragbarkeit neuer Techniken und Verfahren auf andere Problemtypen |
| Beitrag zur Theorie der Partizipation und Koordination | | |

(Quelle: Langer / Oppermann, 2002, S. 109 – 110)

Anlage 2

Auszug aus den ‚Lehrbausteinen‘ zum Bachelor-Studiengang Stadtplanung an der RWTH Aachen:



Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
RWTH Aachen_Fakultät Architektur
Prof. Dr. Klaus Selle

Lehrbausteine zu den BA-Veranstaltungen
 Annäherung an Stadt und Landschaft sowie
 Grundlagen der Stadt- und Landschaftsentwicklung

Die Lehrbausteine geben wichtige Informationen und Arbeitsgrundlagen aus dem Bereich Stadt + Landschaft zur Klausur im Modul Planungsgrundlagen.

- **D 1: Stadtplanung und Kommunikation.**
 Warum Aufgaben der Stadtplanung »argumentativ« bearbeitet werden müssen – und dabei auch die Bürgerinnen und Bürger nicht vergessen werden sollten. (pdf, 92 KB)
- **D 2: Nutzer- und Nachfragerperspektiven.**
 Warum es wichtig ist, sich mit Bedürfnissen und Präferenzen auseinanderzusetzen und auf welche Weise das sinnvoll geschieht. (pdf, 332 KB)


(Quelle: www.pt-rwth-aachen.de ; Zugriff am 24.03.2009)

Auszug aus dem Lehrangebot des Bachelor-Studienganges Stadtplanung, 2. Semester, an der HafenCity Universität Hamburg:

| HCU HafenCity Universität Hamburg | | Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg | | Sommersemester 2009 | | |
|-------------------------------------|------|---|---|---------------------|---|-------|
| | 8:00 | 9:00 | 10:00 | 11:00 | 12:00 | 13:00 |
| Montag | | | 09:45 - 11:15 Grundlagen empirischer Sozialforschung Breckner Gruppe 1: AV 241 Gruppe 2: AV 248 | | 11:30 - 13:00 Planungsrecht I Wickel AV 374 | |
| Dienstag | | 09:00 - 18:00 P1-Projekte - Fortsetzung aus dem Wintersemester 08/09 P1-Projektbetreuer in den Projekträumen | | | | |
| Mittwoch | | | 09:45 - 11:15 Methodik kommunikativer Planung Knilling/ Krüger AV 374 | | 11:30 - 13:00 Entwicklung und Planung von Quartieren Koch/ Köhler AV 374 | |

(Quelle: www.hcu-hamburg.de ; Zugriff am 24.04.2009)

Anlage 3



Stadt Leipzig

www.leipzig.de

Im **Stadtplanungsamt** der Stadt Leipzig ist ab sofort folgende Stelle zu besetzen:

Sachgebietsleiter/-in Planinformation und Bürgerbeteiligung

Aufgaben
Die Vermittlung städtebaulicher Planungen in der Öffentlichkeit, die Koordinierung der vielfältigen formellen und informellen Planverfahren im Hinblick auf die Einbindung aller an den Planungsprozessen als Akteure oder betroffene Beteiligten gewinnt in der Arbeit der Stadtplanung immer mehr an Bedeutung. Die Stadt Leipzig hat sich dieser Aufgabe schon seit Langem besonders gewidmet und sucht nun für den aus Altersgründen ausgeschiedenen Stelleninhaber eine/-n Nachfolger/-in.

Dem/Der Leiter/-in des Sachgebiets mit derzeit drei Mitarbeiterinnen obliegen im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden an Planverfahren nach den Vorschriften des Baugesetzbuches
- Koordinierung der öffentlichkeitswirksamen Darstellung der Planungen des Dezernates Stadtentwicklung und Bau bei Bürgerforen, Ausstellungen, Messen, Tagungen und Kongressen
- konzeptionelle Vorbereitung, Koordinierung und Organisation von Informationsveranstaltungen, Führungen und Vorträgen für in- und ausländische Fachgruppen zu den Themen der Stadtplanung und Stadtgestaltung
- organisatorische Verantwortung bei der Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe, Workshops, Gutachterverfahren und themenbezogenen Ausstellungen
- Vortragstätigkeit zu wichtigen städtebaulichen Aufgaben und Projekten der Stadt Leipzig
- konzeptionelle und organisatorische Betreuung der Schriftenreihe und der sonstigen Publikationen des Planungsdezernates
- Leitung der Geschäftsstelle für die Vergabe des Architekturpreises der Stadt Leipzig

Erwartungen
Wir wünschen uns für die Stelle eine Kraft mit ausgeprägten kommunikativen und organisatorischen Fähigkeiten. Rasche Auffassungsgabe und Freude an der Einarbeitung in häufig wechselnde neue Themenstellungen sind unabdingbar. Hervorragendes Ausdrucksvermögen in Wort und Schrift wird ebenso erwartet wie die Beherrschung der gängigen Präsentationstechniken (Erstellung und Vorführung). Gute Umgangsformen werden als selbstverständlich vorausgesetzt. Darüber hinaus wird die nachgewiesene Beherrschung von mindestens einer Fremdsprache – vorzugsweise Englisch – erwartet. Die Aufgabe verlangt Flexibilität und effektives Arbeiten auch unter Termindruck. Die Fähigkeit zur motivierenden Teamführung sollte bereits erprobt sein.

Ausbildungsvoraussetzung ist ein abgeschlossenes Studium aus den Bereichen Architektur/Städtebau/Stadtplanung oder Geografie. Geeignet ist auch ein Abschluss aus den Bereichen Kommunikation/Bildung/Journalistik.

Berufserfahrungen auf einem oder mehreren der genannten Gebiete sind erwünscht. Von Vorteil wären auch Erfahrungen aus Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung. Je nach ausbildungsmäßiger und beruflicher Herkunft muss die Bereitschaft und Fähigkeit, sich neue fachspezifische bzw. kommunikatorische Wissensgebiete rasch zu erschließen, ausgeprägt vorhanden sein.

Die Stelle ist bewertet mit der **Entgeltgruppe 12 TVöD**. Bis 31. Dezember 2007 gilt eine tarifvertragliche zehnprozentige Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich.

Ihre vollständigen Bewerbungsunterlagen (Bewerbungsschreiben, tabellarischer Lebenslauf sowie Kopien von Abschlusszeugnissen, Referenzen, Beurteilungen, Zeugnissen) richten Sie bitte bis zum **13. Juli 2007** unter Angabe der **Stellenausschreibungs-Nr.: 61 01/07 01** an die

Stadt Leipzig, Personalamt, Abteilung Personalwirtschaft, 04092 Leipzig oder per E-Mail an: personalwirtschaft@leipzig.de

Ansprechpartner für diese Ausschreibung ist Herr Grothe, Tel.: 0341 123-2702. Die Stadt Leipzig ist an der Bewerbung von Frauen besonders interessiert.

Quelle: Bauwelt 25 / 2007, S. 44

Anlage 4 - Fragebogen

1. Wurde in den letzten 10 Jahren in Ihrer Stadt bei einer oder mehreren städtebaulichen Planungen eine informelle Bürgerbeteiligung (wie z.B. Planungsworkshop) durchgeführt?

- ja → bitte je Beteiligungsverfahren einen Anhang ausfüllen und weiter bei Frage 3)
- nein → bitte weiter bei Frage 2)

2. Eine solche Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen wurde bisher nicht durchgeführt, weil (Mehrfachnennungen möglich)

- sich die gesetzliche Bürgerbeteiligung bewährt hat und ausreichend ist;
- Bürgerinnen und Bürger zu sehr das Eigeninteresse im Sinn haben;
- ausschließlich die städtischen Gremien für die Entscheidungsfindung zuständig sind;
- der Aufwand in keinem sinnvollen Verhältnis zum mögl. Erfolg steht;
- eine solche Beteiligung
 - politisch und/oder
 - verwaltungsseitig nicht gewollt ist
- dafür die
 - finanziellen und/oder
 - personellen und/oder
 - zeitlichen Ressourcen fehlen

Andere Gründe, nämlich:

.....

3. Eine über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehende Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Planungen halte ich grundsätzlich für

- sinnvoll
- (weiß nicht)
- nicht sinnvoll

weil:

4. Wurde durch das Verfahren ein besseres Ergebnis erzielt als bei einer Beteiligung nach gesetzlicher Vorschrift zu erwarten gewesen wäre? Bitte nur Auskunft geben, wenn auf Frage 1 mit „ja“ geantwortet wurde.

- ja
- nein

weil:

5. Gibt es für Anwender von informeller Bürgerbeteiligung Ihrer Meinung nach ausreichend

- Informationen / Fachliteratur? ja nein
- Fortbildungsveranstaltungen? ja nein

6. Anmerkungen:.....

Anlage 5 - Anhang

1. Bei der Planung, für die ein **informelles** Beteiligungsverfahren durchgeführt wurde, handelte es sich um eine
- Flächennutzungsplanung (-änderung)
 - Bebauungsplanung (-änderung)
 - Städtebauliche Rahmenplanung / Entwicklungsplanung
 - Bereichsplanung
 - Ausbauplanung/Freiflächengestaltung
 - andere, nämlich:
2. Titel des Planungsvorhabens
(Angabe nicht zwingend notwendig)
3. In welchem Jahr wurde die Beteiligung durchgeführt?
4. In welcher Form wurde die Beteiligung durchgeführt?
(z.B. Planungsworkshop, Zukunftswerkstatt, Runder Tisch Mediation)
5. Von wem kam die Anregung zu der besonderen Bürgerbeteiligung?
- Bürgerschaft
 - Politik
 - Verwaltung
 -
6. Welche Akteursgruppen waren an dem Verfahren beteiligt?
- Bürgerschaft
 - Politik
 - Verwaltung
 -
7. Wie viele BürgerInnen nahmen an dem Verfahren teil? ca.
8. Gab es vor Beginn des Beteiligungsverfahrens Festlegungen, wie mit dem Ergebnis des Beteiligungsverfahrens umgegangen wird? ja nein

Wenn ja: in welcher Form?

9. Wurden Dritte mit der Durchführung beauftragt? ja nein
Auftragssumme ? ca. €
10. War das Verfahren aus Ihrer Sicht erfolgreich? ja nein
weil:
11. Hat sich aus Ihrer Sicht der Aufwand gelohnt? ja nein
weil:
12. Wurde ein besseres Ergebnis erzielt als bei einer Beteiligung nach gesetzlicher
Vorschrift zu erwarten gewesen wäre? ja nein
weil:
13. Das Beteiligungsverfahren ist bei den TeilnehmerInnen überwiegend auf
Zustimmung gestoßen
Ablehnung gestoßen
14. Das Beteiligungsverfahren ist bei der Politik überwiegend auf
Zustimmung gestoßen
Ablehnung gestoßen
15. Würden Sie ein solches Beteiligungsverfahren noch einmal durchführen wollen?
ja
nein
ja, aber
nein, weil
16. Folgende Faktoren waren für das Verfahren förderlich (z.B.: politische Unterstützung,
professionelle Moderation etc.):
17. Folgende Faktoren waren für das Verfahren hemmend (z.B. mangelhafte Moderation,
Kommunikationsprobleme etc. :

Anlage 6

**101 Möglichkeiten
"Danke" zu sagen ...**

1

1. **Lächeln**
2. Einen Kasten für Verbesserungsvorschläge aufstellen.
3. Zu einer Limo einladen.
4. Kosten, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit entstehen, erstatten.
5. Einen Bericht erbitten.
6. Eine Karte zum Geburtstag schicken.
7. Preisnachlässe arrangieren.
8. Dienststreifen verleihen.
9. Eine Cafeteria einrichten.
10. Jährlich wiederkehrende Festivitäten planen.

2

1. Zu Mitarbeiterbesprechungen einladen.
2. Persönliche Bedürfnisse und Probleme erkennen.
3. Bei persönlichen Bedürfnissen und Problemen helfen.
4. Freundlich sein.
5. Bei einem Notfall um Hilfe bitten.
6. Einen Babysitter besorgen.
7. Eine Ehrentafel im Empfangsbereich aufhängen.
8. Die Wünsche der Ehrenamtler respektieren.
9. Informelles Kaffeetrinken veranstalten.
10. Sie immer wieder vor neue Herausforderungen stellen.

3

1. Zum "Thanksgiving Day" eine Postkarte an die Familie des ehrenamtlichen Mitarbeiters schicken.
2. Einen Kindergarten zur Verfügung stellen.
3. "Guten Morgen!" sagen.
4. Mit dem Namen begrüßen.
5. Eine gute Vorbereitung auf die eigentliche Tätigkeit anbieten.
6. Bei der Entwicklung von Selbstbewußtsein helfen.
7. Den Sponsorengruppen Anerkennungsplaketten verleihen.
8. Sich Zeit für genauere Erläuterungen nehmen.
9. Sagen, was man meint.
10. Die "Hohen Tiere" in den Einrichtungen dazu bewegen, sich mit den Ehrenamtlern zu unterhalten.

4

1. Diskussionsrunden veranstalten.
2. Zusätzliche Verantwortung delegieren.
3. Sich an der Teamplanung mit beteiligen.
4. Empfindlichkeiten respektieren.
5. An der Aufgabe wachsen lassen.
6. Über die Aufgabe hinauswachsen lassen.
7. Berichtswerte Informationen an die Medien weiterleiten.
8. Abende mit Wein und Käseproben.
9. Betroffene auffordern die geleistete Arbeit zu beurteilen.
10. "Mahlzeit" sagen.

5

1. Vorlieben respektieren.
2. Eine angenehme Arbeitsumgebung schaffen.
3. Zu den Kaffeepausen der anderen Mitarbeiter einladen.
4. Zur Ausbildung andere ehrenamtliche Mitarbeiter heranziehen.
5. Einen öffentlichen Empfang geben.
6. Sich Zeit für Gespräche nehmen.
7. Gegenüber feindseligen bzw. sich abwertend äußernden Mitarbeitern in Schutz nehmen.
8. Planung sorgfältig durchführen.
9. Leitenden Mitarbeitern gegenüber lobend erwähnen.
10. Einen Gruß zum Valentinstag schicken.

6

1. Sorgfältige Vorbereitungen treffen.
2. Festangestellte Mitarbeiter dazu veranlassen, die Erfahrungen von ehrenamtlichen Mitarbeitern mit ihren eigenen gleichzusetzen.
3. Ehrenamtliche und festangestellte Mitarbeiter als Partner betrachten.
4. An zukünftige Arbeitgeber weiterempfehlen.
5. Fördermittel für Konferenzen und Workshops zur Verfügung stellen.
6. Funktion als Fürsprecher anbieten.
7. Als Berater heranziehen.
8. Briefe mit einem "Dankeschön" verschicken.
9. Zur Teilnahme an der Diskussion der Betriebspolitik auffordern.
10. Mit Kaffee und Kuchen überraschen.

7

1. Herausragende Projekte und Erfolge feiern.
2. Zur Auszeichnung ehrenamtliche Mitarbeiter benennen.
3. Einen "Tag der Vorsitzenden" für die neuen Vorsitzenden von Sponsorengruppen veranstalten.
4. Sorgfältige Abstimmung von ehrenamtlichem Mitarbeiter und seiner Aufgabe.
5. Ehrenamtler ihren Freunden gegenüber loben.
6. Für fundierte Vor-Ort-Ausbildung sorgen.
7. Nützliches "Werkzeug" in gutem Zustand zur Verfügung stellen.
8. "Gute Nacht" sagen.
9. Gesellige Zusammenkünfte für festangestellte und ehrenamtliche Mitarbeiter planen.
10. Menschlich sein.

8

1. Werbeflächen für öffentliches Lob anmieten.
2. Individuelle Eigenheiten akzeptieren.
3. Konferenzen und Gelegenheiten zu Auswertungen anbieten.
4. Altersgruppen identifizieren.
5. Eine sinnvolle Akte führen.
6. Lustige Karten spontan schicken.
7. Ab und zu extravagante Aktivitäten veranstalten.
8. Betroffene zu kleinen Überraschungen für den ehrenamtlichen Mitarbeiter auffordern.
9. Bezahlten Anzeigenraum in Zeitungen nutzen.
10. Ein Programm "Ehrenamtlicher Mitarbeiter des Monats" ins Leben rufen.

9

1. Ein Dankeschreiben an den Arbeitgeber schicken.
2. Eine Sonderausgabe "Lob und Anerkennung" des internen Mitteilungsblattes planen.
3. Verschiedenfarbige Namensschilder, die besondere Leistungen hervorheben (Dienststunden,-jahre, Gruppe usw.)
4. Empfehlungsschreiben an wichtige Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens schicken.
5. Sagen: "Wir haben dich vermißt".
6. Die Sponsoren loben.
7. Die Mitarbeiter zum Lächeln ermuntern.
8. Den persönlichen Entwicklungsprozeß unterstützen.
9. Zwischen der Gruppe und den einzelnen Gruppenmitgliedern unterscheiden.
10. Sichere Arbeitsbedingungen gewährleisten.

10

1. Ausreichende Orientierungshilfe geben.
2. Lobende Erwähnungen für außergewöhnliche Leistungen aussprechen.
3. Gute Schulung der Einrichtung gewährleisten.
4. Weihnachtskarten verschicken.
5. Sich mit den Einzelheiten der Aufgaben vertraut machen.
6. In der gesamten Gemeinde und mit anderen Einrichtungen zusammen Veranstaltungen zur Anerkennung durchführen.
7. Ein Theaterfest organisieren.
8. Eine Sportsveranstaltung besuchen.
9. Ein Picknick veranstalten
10. Dankeschön sagen
11. **Lächeln**

Quelle:

AIDS-Forum
Ehrenamtliche Mitarbeit in US-amerikanischen
AIDS-Hilfe Organisationen
Hg: M. Wright



Zusammengestellt von:



Freiwilligenagentur
Dammweg 18-20
28211 Bremen
Tel:0421/342080
Fax 0421/344528

(Quelle: www.nuertingen.de , Zugriff am 16.05.2008)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|-----------------|---|
| Abs. | Absatz |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BBauG | Bundesbaugesetz |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| BGBl. | Bundesgesetzblatt |
| BMVWB | Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen |
| bspw. | beispielsweise |
| BTDruks. | Bundestagsdrucksache |
| bzgl. | bezüglich |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| d.h. | das heißt |
| et al. | et alii (und andere) |
| EU | Europäische Union |
| ExWoSt | Experimenteller Wohnungs- und Städtebau |
| gem. | gemäß |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GO | Gemeindeordnung |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| i.d.F. | In der Fassung |
| i.d.R. | In der Regel |
| i.S. | Im Sinne |
| IuK-Technologie | Informations- und Kommunikations-Technologie |
| k.A. | Keine Angabe |
| lit. | litera (Buchstabe) |
| LVwG | Landesverwaltungsgesetz |
| Mio. | Millionen |
| ,nimby' | ,Not in my Backyard' (,Nicht in meinem Hinterhof') |
| o.a. | oben angeführt |
| ÖPP | Öffentlich-Private Partnerschaft |
| PPP | Public Private Partnership |
| qkm | Quadratkilometer |
| Rn | Randnummer |
| rsp. | respektive |
| S-H | Schleswig-Holstein |
| s.o. | siehe oben |
| tlw. | teilweise |
| TU | Technische Universität |
| u.a. | unter anderem |
| vgl. | vergleiche |
| Vor | Vorbemerkung |
| z.B. | zum Beispiel |

Quellenverzeichnis

- Accenture, (www.accenture.de, Zugriff: 17.09.2006): E-Government 2004 – Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie
- Adam, Brigitte (Hg.) (1997): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, RaumPlanung spezial 1, Informationskreis für Raumplanung
- Albers, Gerd (2000): Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung, in: DASL, 2000, S. 12-34
- Alfes, Kerstin / Gerz, Karin (2004): Die Kommunalverwaltung auf dem Weg zur Bürgerorientierung(www.is-argebau.de, Zugriff 13.12.2004): ung, Universität Mannheim
- Anheiser, Helmut / Toepler, K., Stefan (2002): Bürgerschaftliches Engagement in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B9 / 2002, Bonn, www.bpb.de/popup_druckversion.html?guid=2O7YYH , S.1 -14 in der Druckversion
- Apel, H. / Dernbach, Dorothee / Ködelpeter, Thomas / Weinbrenner, P. (1998): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, Bonn
- ARGEBAU (www.is-argebau.de, Zugriff 13.12.2004): Positionspapier der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) zum II. Nationalen Städtebaukongress
- ARGEBAU (www.is-argebau.de, Zugriff 06.07.2006): Entwicklung der Innenstädte II, Bericht der Fachkommission Städtebau
- Baltin, Wolfram (2005): Kooperative Verfahren im Städtebau, in: Der Architekt 7-8/2005, S. 48
- Bartels, Olaf (2007): Wieder bleiben die Pläne zur Bebauung des Hamburger Domplatzes folgenlos, in: Bauwelt: 07/2007, S. 8
- Battis, Ulrich (1987): Baugesetzbuch – Kommentar, in Battis / Krautzberger/ Löhr, BauGB-Kommentar, 2. Auflage, Verlag C.H.Beck
- Bauer, Peter (2003): Open Space – Nürnberg, in Ley / Weitz, 2003, S. 190, Bonn
- Baumann, Frank / Detlefsen, Malte / Iversen, Sven / Vogelsang, Lars (2004): Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin
- Baumeister, Ludger / Baumeister, Heinz Hermann (1971): Städtebauförderungsgesetz – Kommentar, Aschendorfer Verlagsbuchhandlung
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (2004): Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, Planungshilfen für die Bauleitplanung p 04/5
- Beck, Ulrich (1997): Was heißt Globalisierung? Zitiert nach Notz, 2001, S. 10
- Becker, Martin (2003): Lebensqualität im Stadtquartier, Dissertation an der Albert-Ludwig-Universität, Freiburg
- Beer, Ingeborg (2002): Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten, In: Soziale Stadt – Bundestransferstelle

- Below, Sally / Riedel, Daniela (2007): Städte im Dialog, in: Bundesbaublatt 6/2007, S. 52-56
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, zitiert nach Bogumil / Holtkamp, 2003, S. 23
- Berding, Ulrich (2005): Wissensdefizite erkennen – Erfahrungen austauschen. Das Platzmanagement Alexanderplatz, in: Rösener, Selle, 2005, S. 122-125
- Bertelsmann-Stiftung (2003a, www.bertelsmann-stiftung.de/documents/leitbild.pdf ; Zugriff 14.12. 2005): Leitbild Bürgerorientierte Kommune, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Bertelsmann-Stiftung (2003b): Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Bertelsmann-Stiftung (2004): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Bertelt, Meinolf (2005): Konfliktlösung durch moderierte Planungsprozesse, in: Bundesbaublatt 6/2005
- Bieber, Christoph (2002): Ein digitales Forum für die Online-Bürgerschaft, zitiert nach www.politik-digital.de, Zugriff: 14.12. 2005
- Bielenberg, Walter (1995): Baugesetzbuch – Kommentar, in: Ernst, Zinkahn, Bielenberg, BauGB-Kommentar, Verlag C.H. Beck, 53. Lieferung
- Bischoff, Ariane / Selle, Klaus / Sinning, Heide (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund
- Bogumil, Jörg (2001): Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen - Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch? Vortrag auf einer Fachkonferenz des DStGB in Kassel, 2001
- Bogumil, Jörg (2006a): Wandel Kommunalen Entscheidungsprozesse, in: DIFU, 2006, S. 5-12
- Bogumil, Jörg (2006b): Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, in: DIFU, 2006, S. 13-24
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (1999): Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements, in: Bogumil / Vogel (Hg.): „Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis“, KGSt, Köln; www.uni-konstanz.de/bogumil ; Zugriff 07.04.2006
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002a): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens / Tomerius, Stephan / Trapp, Hendrik (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Berlin, S. 71 -87
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2002b): Bürgerkommune konkret - Vom Leitbild zur Umsetzung, Ein Leitfaden für die Kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung

- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2003): Lokal Governance und gesellschaftliche Integration, in: Schimank / Lange (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Kurs Nr. 33710 der FernUniversität Hagen (zugriff 12.09.2005), S. 157-184
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (www.kommunale-info.de, Zugriff: 14.12.2005): König Bürger – Zum Konzept der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements
- Boll, Joachim (2005): Das Prinzip „Initiative ergreifen“, Bürgerschaftliche Projekte in Stadterneuerung und Stadtentwicklung, in: Rösener, Selle, 2005, S. 133 -137
- Boll, Joachim (2005): Im Schnittfeld von Staat und Zivilgesellschaft, Vortrag auf einer Tagung am 03.06.2005, in: Selle, 2005, ohne Seitenangaben
- Bonsen, Matthias zur (2003): Real Time Strategic Change. Schneller Wandel mit großen Gruppen, Stuttgart
- Bossong, Horst (2001): Der Sozialstaat am Runden Tisch, in: Die Verwaltung 34/2001, S. 145 – 159
- Bracker, Reimer / Dehn, Klaus-Dieter (2003): Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein – Kommentar, 2. Auflage, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden
- Braun, Sebastian (2001): Bürgerschaftliches Engagement im politischen Diskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25 -26, zitiert nach: Fuchs, 2001, S. 5
- Brenner, J. / Hermann, M. / Nehring, M. (1999): Möglichkeiten partizipativer Elemente in Entscheidungsfindungsprozessen – am Beispiel des Verkehrs, Institut für Technikfolgenabschätzung Stuttgart
- Bruck, Walter (2003): AI - Appreciative Inquiry, in: Ley / Weitz, 2003, S. 51-70, Bonn
- Bühler, Thomas (1997): Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Band 10 der ‚Beiträge zur Demokratie von unten‘, Stiftung Mitarbeit, Bonn
- Buff, Reinhard (2005): So macht's der Bezirk, Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsalltag, Vortrag vom 19.01.2005 beim Hamburger Städtebauseminar, www.staedtebauseminar.de
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, Werkstatt: Praxis Nr. 2 / 2002, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004a): 3Stadt2 - Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, ExWoSt-Informationen 24/5, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004b): Online-Arbeitshilfe für kooperativen Städtebau, www.3stadt2.de Zugriff: 14.12.2005
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Werkstatt: Praxis, Heft 36, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005a): Urban Governance, Heft 9/10.2005, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung(2005b): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Bd. 21, Bonn

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (2009): Mitgestalten und Mitentscheiden- Ältere Menschen in Kommunen, www.aktiv-im-alter.net Zugriff 20.02.2009
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Freiwilligensurvey 1999, Band 194.1 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004, Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement – Kurzfassung, Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung, München
- Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung / Lehrstuhl für Planungstheorie, RWTH Aachen (2007): Engagement im Quartier: Realitäten und Potenziale, Projekt B²: Bürgerengagement und Bürgerorientierung. Ergebnisse des Expertenworkshops am 10. Mai 2007 in Aachen, Aachen
- Bundeszentrale für politische Bildung (2006): Entwicklung der Wahlbeteiligung bundesweit und im Land NRW, www.bpb.de/popup/popup_grafstat.html?url_guid=27E007 , Zugriff am 04.07.2006
- Busmann, Friedrich / Fischer, Ralf-Joachim / Ludley, Kurt (2000): Bürgerschaftliches Planen der Stadtentwicklung in den neuen Bundesländern – eine neue Dimension, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), S. 190 - 195
- Carstensen, Peter-Harry (2007): Ansichten zur Baukultur - Peter Harry Carstensen (CDU), Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, im Gespräch mit Dr. Klaus Alberts, in: Deutsches Architektenblatt 4/2007, S. 40-42
- CDU Schleswig-Holstein / SPD Schleswig-Holstein (2005): In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft; Koalitionsvertrag zwischen der CDU und der SPD in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 2005-2010, Endfassung vom 16. April 2005
- Çetinkaya, Mustafa (2005): Kompromisse finden. Der Kampf um eine Gartenanlage für türkische Migranten, in: Rösener/Selle, 2005, S. 190-191
- Citizen Consult GmbH (2002): Perspektiven für Regensburg, Gutachten im Auftrag der Stadt Regensburg,
- Daramus, Carmen / Klages, Helmut / Masser, Kai (2003): Das Bürgerpanel – Eine repräsentative Methode der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, in: Ley / Weitz, 2003, S. 90-94, Bonn
- Dehn, Klaus-Dieter (2003): Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, Kommentar (KVR SH-GO), in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, Version 1.21, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden, 2006
- Deppe, Rainer (2002): Direkte Demokratie II - Eine Bestandsaufnahme von Bürgergehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Arbeitspapier Nr. 90, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin

- Detjen, Joachim (2000): Demokratie in der Gemeinde - Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik in Niedersachsen, Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), 2000: Wer plant die Stadt? Wer baut die Stadt? Bericht zur Jahrestagung 2000, Berlin
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2005): Was hält die Stadt im Innersten zusammen? Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe - Vorbereitender Bericht zur Jahrestagung 2005, Berlin
- Deutscher Bundestag (2005): Bundestag-Drucksache 16/127, Antrag der FDP-Fraktion vom 01.12.2005, Berlin
- Deutscher Bundestag (2006a): Bundestag-Drucksache 16/2496, Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, Berlin
- Deutscher Bundestag (2006b): Bundestag-Drucksache 16/2932, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Regierung (zu Drucksache 16/2496), Berlin
- Deutscher Städtetag (2001): Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft, 31. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 08. bis 10. Mai 2001 in Leipzig, www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/hauptversa/9.pdf, Zugriff 15.12.2007
- Deutscher Städtetag (2007): Grundsatzpapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Städtetages „Verhältnis der Städte und Gemeinde zu den Kreisen“, in: Nachrichten des Städteverbandes Schleswig Holstein 11/ 2007, S. 7-8, Kiel
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), 2005: Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen (Kurzfassung), Studie im Auftrag der PPP Task Force im BMVBW, Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), 2005a: Weiterqualifizierung als Daueraufgabe der Kommunen und des DIFU, DIFU-Berichte 4/2005, S. 30-31, Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), 2006: Kommunale Entscheidungsprozesse, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2006/II, Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), 2008: PPP-Umfrage 2008, Umfrage im Auftrag des BMVBS (Kurzfassung), Berlin
- Dienel, Peter C. (2002): Die Planungszelle – Der Bürger als Chance, Opladen, 5. Auflage
- Dietrich, Mareike (2004): Engagement in der Bürgergesellschaft, Hausarbeit an der Verwaltungsschule Altenholz
- Eichner, Sofie (2005): Obdachlos = sprachlos? Beteiligung von BewohnerInnen bei der Erneuerung der Wohnanlage Clarenberg in Dortmund-Hörde, in: Rösener/Selle, 2005, S. 185 – 187, Dortmund
- Eichstädt-Bohlig, Franziska (2005): Neue Netze zwischen BürgerInnen und Politik, www.kommunale-info.de, Zugriff: 17.12.2005

- Einig, Klaus / Grabher, Gernot / Ibert, Oliver / Strubelt, Wendelin (2005): Urban Governance, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Engholm, Björn (1990): Vom öffentlichen Gebrauch der Vernunft, Claasen Verlag,
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002): Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements, Bundestag-Drucksache 14/8900, Berlin
- Etscheid, Georg (2007): Fachwerk oder Wolkenkratzer, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 08.03.2007
- Europäische Kommission (2006): Die Kohäsionspolitik und die Städte. Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen, Mitteilung der Kommission an den Rat und die Europäische Gemeinschaft, Juli 2006, Brüssel
- Europäische Kommission (2007): Regionen für den wirtschaftlichen Wandel. Die Regionalpolitik angesichts der demografischen Herausforderungen, Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Januar 2007, Brüssel
- Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (2004): Dokumentation der Zukunftskonferenz: Bürgerinnen beteiligen – Zukunft gestalten, Transfer 9/2004, Altenholz
- Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich-Böll-Stiftung (2005): Stadtpolitik braucht neue Kraft, www.kommunale-info.de, Zugriff: 17.12.2005
- Faller, Bernhard / Hof, Gabriele / Krings-Heckemeier, Marie-Therese / Pfeiffer, Ulrich (2003): Good-Practice in Neubaugebieten – Eine Analyse im Rahmen des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 9, Berlin
- Feindt, Peter Henning / Gessenharter, Wolfgang (2000): Abschlussbericht: Kommunikative Begleitung des Planungsprozesses zur Modernisierung der Hamburg Messe, Universität Hamburg & Arbeitsgruppe Demokratieforschung, Hamburg
- Finger, Evelyn (2007): Zum Teufel mit dem Elbtal, in: Die Zeit, Nr. 12 vom 15.03.2007
- Frenkel, Rainer (2006): Innenstadt zu verkaufen, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 26.10.2006, S. 17-19
- Frenzel-Heiduk, Andrea / Weber, Birgit (2005): Bürgerorientierte Stadtentwicklung, www.buergerorientierte-kommune.de, Zugriff: 17.12.2005
- Frey, René L. (2005): Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Froessler, David R. (2005): Quartiersentwicklung / Initiative ergreifen, Vortrag auf einer Tagung am 03.06.2005, in: Selle, 2005, www.pt.rwth-aachen.de, Zugriff: 17.12.2005
- Fuchs, Gerhard (2001): Mediation und Gesellschaft, in: Institut für Städtebau 2001, S. 1-12, Berlin
- Fuchs, Oliver / Fürst, Dietrich / Rohr-Zänker, Ruth (2002): Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), (2002): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwick-

- lung, Werkstatt: Praxis Nr. 2 / 2002, Bonn
- Fürst, Dietrich (2004): Aus der Sicht der Forschung: Mentalitäts- und Paradigmenwechsel, Institut für Städtebau Berlin, Heft 475 / 1, Berlin
- Fürst, Dietrich / Scholles, Frank / Sinning, Heidi (1998 / 2001): Partizipative Planung, Institut für Landesplanung und Raumforschung Hannover; Zugriff: 17.12.2005
- Funk, Matthias (2005): Visuelle Kommunikation im Planungs- und Beteiligungsprozess, in: Rösener / Selle, 2005, S. 244-246, Dortmund
- Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar (1997): Entwicklung und Sozialstruktur der Parteimitgliedschaften, zitiert nach: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002), S. 153, Bonn
- Gabriel, Oscar W. / Walter-Rogg Melanie (2006): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess, In: DIFU (2006) S. 39-56, Berlin
- Gefroi, Claas (2008): Demokratie per Mausclick? In: Deutsches Architektenblatt, 02/2008, S. 18-20
- Götz, Markus (2001): Politische Steuerung in der Kommune – Die Reform der Kommunalpolitik durch Netzwerke und Verhandlungssysteme, zitiert nach Bogumil / Holtkamp, 2003, S. 8
- Gohl, Christopher (2001): Bürgergesellschaft als politische Zielperspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7 / 2001
- Gordon, Thomas F. / Märker, Oliver (2001): Online Mediation in der Planung? In: Institut für Städtebau, 2001, S. 68-106, Berlin
- Grefe, Christiane (2009): Nicht ohne uns! In: Die Zeit, 7 / 2009, S. 8
- Grewe-Wache, Marianne / Drögmöör, Arne / Holm, Volker / Kniemeyer, Detlef / Steuer, Christof (2000): Fallstudie Bremen, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2000), S. 300 – 309, Berlin
- Gringel, Bettina (2005): Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der Stadtentwicklung. Interkulturelles Stadtmarketing in Königswinter, in: Rösener/Selle, 2005, S. 120 - 121, Dortmund
- Grönert, Kerstin / Raufeisen, Andreas / Strohner, Hans (2005): „Typisch Beamtendeutsch eben“ – Zur Optimierung der Bürger-Verwaltungs-Kommunikation, in: Pröhl et al. (2005) S. 108-118, Gütersloh
- Groth, Klaus-Martin (2001): Planung und Mediation – ein Widerspruch, in: Institut für Städtebau, 2001, S. 37-43, Berlin
- Grunwald, A. (2000): Partizipative Technikfolgenabschätzung – wohin? Zitiert nach Langer, Oppermann, 2002, S. 81, Stuttgart
- Hacket, Anne / Mutz, Gerd (2002): Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/2002
- Häußermann, Hartmut (1998): Großstadt - Soziologische Stichworte, Opladen
- Häußermann, Hartmut (2005): Politisches Vertrauen und Partizipation, in: Forum Wohneigentum 6/2005, S. 298 – 301, Berlin

- Hauschildt, Arndt (2005): Die emotionale Planungsfalle, in: Der Architekt 7-8/2005; S. 49-51
- Hagedorn, Oliver / Märkel, Hans / Trénel, Matthias (2001): Bürgerbeteiligung im Internet – Das Esslinger Fallbeispiel, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Hanisch, Monika / Heil, Christiane / Micklinghoff, Gabriele / Wermker, Klaus (2007): Bürgerkommune Essen , in: Forum Wohneigentum 5/2007, S. 269 – 273, Berlin
- Hatzfeld, Ulrich (2007): Stadtpositionen und Stadtpolitik: strategische Ansätze für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik, in: vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2007, S. 299 -302, Berlin
- Hedlund, G.: „The hypermodern MNC – a heterarchy?“, Human Resource Managem. 25 (1986) 1, S. 9-35, zitiert nach Einig et al., Rdn. 11
- Heiduk, Fritz / Stuik, Hans / Zachow, Ernst (2000): Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Stadtplanungsprozessen, Econtur – Internationale Agentur für nachhaltige Projekte, Bremen
- Heiss, Oliver / Kessen, Stefan / Staudinger, Hans (2005): Mediation im Bauwesen, in : Deutsches Architektenblatt, 4/2005
- Hentschel, Antje (2000): Bürger- und Verbandsbeteiligung in der Landschaftsplanung, Dissertation Uni Kiel
- Herz, Sabine / Jakobowski, Peter (2004): Neue Kooperationsformen und effiziente Verfahren für lebendige Städte, in: Bundesbaublatt 3/2004, S. 12-15
- Hessisches Sozialministerium, Ehrenamtsagentur Hessen (2007): „Ohne Moos nix los!“ Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Dokumentation einer Fachtagung in der J.W.Goethe-Universität am 14.02.2007
- Hill, Hermann (2005): Urban Governance und Lokale Demokratie, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Hinte, Wolfgang (2000): Verwaltungsform und integrierte Stadtteilentwicklung – zwei gegenläufige Strategien? In: Forum Wohneigentum 7/2000, S. 253 – 256, Berlin
- Hinte, Wolfgang (2001): Quartiersmanagement als kommunales Gestaltungsprinzip, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 2001, Heft 5+6, S. 113-115
- Hinte, Wolfgang: Wer braucht eigentlich die Bürgergesellschaft? Und wen braucht sie? In: betrifft: Bürgergesellschaft 13, Friedrich-Ebert-Stiftung, www.fes.de, Zugriff: 17.12.2005
- Hinte, Wolfgang: Verwaltungsreform – eine heilsame Aufstörung für die Jugend- und Sozialarbeit, www.uni-essen.de/issab/publikat/verwaltung.htm, ohne Seitenangaben; Zugriff: 04.07.2006
- Hoecker, Beate (2002): Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39 - 40
- Holtkamp, Lars (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Leitfaden für die Bürgerkommune, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

- Holtkamp, Lars (2001): Das Leitbild „Bürgerkommune“. Ein Überblick über Beteiligungsformen und –instrumente in der Kommune, in: Petra-Kelly-Stiftung (2001), S. 2 - 8
- Horn, Hans Detlef (2001): Mehr Demokratie ohne Repräsentation? In: „Die Politische Meinung“, Nr. 379, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 59 – 66
- Hüttinger, Helene / Rösener, Britta / Selle, Klaus (2006): Teilhabe im Quartier, Exemplarische Bestimmung von Mitwirkungsmöglichkeiten im Aufgabenbereich Quartiersentwicklung / Stadtumbau, in: vhw Forum Wohneigentum, 3/2006, S.171-176, Berlin
- Hüttinger, Helene / Rösener, Britta / Selle, Klaus (2007): Wenn alle das Beste wollen... und Bürgerorientierung dennoch zum Problem wird, in: vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2007, S. 331 – 334, Berlin
- Ibert, Oliver (2005): Wie lassen sich Innovationen planen? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Iding, Andreas (2007): Eine mikropolitische Arena, Verhalten der Projektbeteiligten aus Sicht der Organisationspsychologie, in: CityPartner 1/2007, S. 42-43
- Iku GmbH (2002) : Ideenwerkstatt zum neuen Essener Hauptbahnhof am 28.09.2002, Dokumentation wesentlicher Ergebnisse, Dortmund
- Initiative eParticipation, Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004, www.Initiative-eparticipation.de, Zugriff: 18.12.2005
- Initiative eParticipation, Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2005, www.Initiative-eparticipation.de, Zugriff: 18.12.2005
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2000): Kommune aktiv, Redaktionelle Erstellung: Westdeutsche Kommunal Consult GmbH, Düsseldorf
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2005): Städtebauförderrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (StBauFR) 2005, Erlass des Innenministeriums vom 08. 12. 2004, Amtsblatt Schleswig-Holstein 2005, S. 16, Kiel
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2003): Baukultur im Stadtplanungsprozess, erarbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin
- Institut für Städtebau Berlin (2001): Kooperative Planung und Mediation im Konfliktfall, Heft 82, Berlin
- Interact Projektleitung (2005): Kooperative Stadtentwicklung: Das Interact Handbuch, Landeshauptstadt München für die deutsche Ausgabe, München
- Isensee, Jochen (2001): xx, in: Horn, 2001, S. 62
- Isensee, Maaret (2002): Bürgerbeteiligung und Netzwerke im Stadtentwicklungsprozess, Diplomarbeit Universität Potsdam
- Jakubowski, Peter (2004): Stadt und Projekte – Wer macht in Zukunft Stadt? In: Bundesbaublatt 7/8 2004, S. 15 -19
- Jakubowski, Peter (2005): Den Stadtumbau flankieren – Was leisten neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 03/2005

- Jakubowski, Peter (2005a): Effizienz von Kooperationsformen, In: Bundesbaublatt 1/2005, S. 12-15
- Jakubowski, Peter / Pauly, Martina (2005): Trilateralität – das Ausloten des intermediären Raums, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Jasper, Gerda / Rehrl, Markus / Rohwedder, Annegret (2002): Partizipation und Bürgerengagement - Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen und Politik/Verwaltung, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin
- Jasper, Gerda / Kiki, Aziza / Kordecky, Kathrin (2004): Stadtteilmanagement als (ein) Weg zur Bürgerkommune: Ein Lern- und Entwicklungsprozess, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin
- Joppke, Manfred / Kuklinski, Oliver (1997): Anwaltsplanung im Stadtteil – die Mühen erweiterter Bürgerbeteiligung zur Weltausstellung EXPO 2000, in: Bühler, 1997, S. 123-135
- Kaase, Max (1998): Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik, zitiert nach: Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, S. 152
- Kähler, Gert (2007): Domplatzbebauung – beinah, in: Deutsches Architektenblatt 3/2007, S. 3-4
- Kähler, Gert (2008): Unglückliche Partnerschaft, in: Die Zeit, Nr. 40, S. 67
- Kegler, Harald (2008): Ein Karren für alle, in: Deutsches Architektenblatt, 02/2008, S. 21-24
- KGSt (1999): Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Kommunale Gemeinschaftsstelle, Bericht 6/1999
- Kessen, Stefan / Staudinger, Hans / Heiss, Oliver (2005): Mediation im Bauwesen, in: Deutsches Architektenblatt 4/2005, S. 64-65
- Ketelhodt, Ulrich (2003): Participatory Rapid Appraisal PRA, in: Ley / Weitz, 2003, S. 232 – 241, Bonn
- Keupp, Heiner (2007): Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? In: Hessisches Sozialministerium, 2007, S. 13 - 37
- Klages, Helmut (1993): Häutungen der Demokratie, in: Holtkamp, 2000, S. 24, Zürich
- Klaus, Manfred (2005): Kommunalpolitik in Deutschland, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin
- Kleilein, Doris (2006): Rathaus in Gouda, in: Bauwelt 40-41, S. 12-14
- Kleilein, Doris: Partizipation – ein neu buchstabiertes Alphabet öffentlicher Räume? In: Bauwelt 17-18 / 2008, S. 58 -59
- Klie, Thomas / Meyer, Winrich / Roß, Paul-Stefan (2002): Qualifikationsmodule und Entwicklungskonzepte Bürgerorientierte Kommune, Kontaktstelle für praxisorientierte Forschung an der Evang. Fachhochschule Freiburg, Recherche im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Schlüsselkompetenzen für le-

- benslanges Lernen, Bericht 2005/0221 (COD), Brüssel
- Krämer, Werner (2005): Wolfsburg und das Volkswagenwerk, in: Was hält die Stadt im Innersten zusammen? – Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Vorbereitender Bericht zur Jahrestagung 2005, Berlin
- Krautzberger, Michael (1987): Baugesetzbuch –Kommentar, in: Battis / Krautzberger/ Löhr, BauGB-Kommentar, 2. Auflage, Verlag C.H.Beck
- Krupa, Matthias (2006): Lob des Ortsvereins, in: Die Zeit, Nr. 45 vom 02.11.2006, S. 1
- Kuhlmann, Sabine (2003): Kooperatives Verwaltungshandeln in ostdeutschen Kommunen: vom Systembruch zu „Modern Governance?“, Diskussionspapier für die „Drei Länder Tagung“, 14.-15.11.2003, Bern
- Kuklinski, Oliver (2006): Stadtteilmoderation als Instrument der Stadtentwicklung, Vortrag im Rahmen der „PT-Tagung 06“ der RWTH Aachen am 19.05.2006, Aachen
- Langer, Kerstin / Oppermann, Bettina (2002): Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht Nr. 226, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden Württemberg, Stuttgart
- Langer, Kerstin / Oppermann, Bettina (2003): Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung in kommunalen Politikfeldern, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden Württemberg, Stuttgart
- Leggewie, Claus / Maar, Christa (1998): Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie? Köln
- Lehnert, Manuela (2003): Aktivierende Befragung Chemnitz-Hutholz, in: Ley / Weitz, 2003, S. 69-70, Bonn
- Ley, Astrid / Weitz, Ludwig (2003): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe und Bürgerinitiativen Nr. 30, Stiftung Mitarbeit, Bonn
- Linder, Wolf / Vatter, Adrian (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren, in: Selle, 1996, S. 181-188
- Lühns, Rolf: Tausendundeine Idee, www.bpb.de , ohne Seitenangaben, (Zugriff: 7.12.2005)
- Lüttringhaus, Maria (2000): Stadtentwicklung und Partizipation, Bonn
- Lüttringhaus, Maria / Richers, Hille ((2003): Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis; Arbeitshilfen für Selbsthilfe und Bürgerinitiativen Nr. 29, Stiftung Mitarbeit, Bonn
- Märker, Oliver / Michaelis, Susanne / Salz, Stefan (2004): Auswertung und Ergebnissicherung des Internetforums „ www.planung-verbindet.de „ (Zugriff am 17.08.2004), Fraunhofer Institut (AIS), St. Augustin
- Maleh, Carole (2001): Appreciative Inquiry. Bestehende Potenziale freilegen und für die Organisation nutzbar machen, in: Zeitschrift für Organisationsentwicklung, 01/2001, S. 32-41
- Margies, Burkhard (2006): Den Bürger nicht vergessen, in: Der Gemeindetag 7-8/06, S. 42 – 43

- May, Klaus (2006): Der Fall Domplatz, In: Norddeutsche Rundschau 24.06.2006, S. 4
- Mayer, Margit (2005): Das Konzept des Sozialkapitals in der stadtpolitischen Diskussion, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Mayntz, R. / Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, Frankfurt/Main
- Mazzoni, Ira Diana (2006): Schönes und Unschönes – Wie Baukultur kommuniziert wird, in: Deutsches Architektenblatt 12/2006, S. 18 - 20
- Meinhold- Henschel, Sigrid (2005): Partizipationsansätze in Kommunen – ein Zeichen für Good Governance, in: „Governance-Strategien auf kommunaler Ebene“, Deutsches Jugendinstitut e.V., München
- Meister, Hans-Peter (2004): Diskursive Politikgestaltung: Von der Beraterrepublik zum organisierten Dialog, in: Baumann et al., 2004, S. 53
- Metscher, Walter (2007): Stadtentwicklung in der Bürgergesellschaft, in: vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2007, S. 326 – 330
- Mettler-von Meiborn, Barbara (2003): Schreiben an den Essener Oberbürgermeister, in: www.perspektivenwerkstatt-essen.de (Zugriff am 30.09.2005)
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren S-H (2007): Richtlinie über die Vergabe von Fördermitteln zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in Schleswig-Holstein vom 28. 11.2006, in: Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2007, Ausgabe 10. April 2007, S. 262-263, Kiel
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren S-H (2009): Richtlinie zur Stärkung der ehrenamtlichen Mitarbeit und Förderung von Selbsthilfegruppen im sozialen Bereich, in: Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2009, Ausgabe 12. Januar 2009, S. 88 – 92, Kiel
- Müller, Manfred (2004): Das Lichtenauer Modell – Bürgerbeteiligung zur Sicherung kommunaler Infrastruktur, in: Stadt und Gemeinde 3/2004
- Müller, Wolfgang (1979): Städtebau, Teubner-Verlag, Stuttgart
- Nadrowski, Stefan (2006): Von der Bürgerwerkstatt zum Flächennutzungsplan, Vortrag im Rahmen der „PT-Tagung 06“ der RWTH Aachen am 19.05.2006, Aachen
- Nährlich, Stefan (2001): Recherche über Handbücher zum bürgerschaftlichen Engagement, Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Berlin
- Nexus (2007): Analytischer Literaturbericht: Kooperationsnetzwerke und bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen, Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH, März 2007
- Niedermayer, Oskar (2001): Bürger und Politik - Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen“, Westdeutscher Verlag
- Notz, Gisela (2001): Ehrenamtliches Engagement von Frauen, Manuskript eines Vortrages an der FernUniversität Hagen am 08.02.2001, Hagen
- Olk, Thomas (2007): Engagementpolitik als neues Politikfeld – Leitideen, Institutionen und Instrumente, in: vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2007, S. 288 -293

- Oppermann, Bettina (2001): Die Katalysatorfunktion partizipativer Planung im Umweltschutz, Dissertation, Universität Stuttgart, http://elib.uni-stuttgart.de/opus/frontdoor.php?source_opus=784&la=de Zugriff: 02.04.2006
- Oppermann, Bettina (2006): Selbstzweck? ... über die Verselbstständigung von Kommunikationsmethoden, Vortrag im Rahmen der „PT-Tagung 06“ der RWTH Aachen am 19.05.2006, Aachen
- Ortloff, Karsten-Michael (2001): Einbindung von Mediation in behördliche Verfahren, n: Institut für Städtebau, 2001, S. 44-52, Berlin
- Paust, Andreas (2000): Vom Bürgerbegehren zur Bürgergesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28
- Perspektive Freimann GbR (1999): Zukunft gemeinsam gestalten - Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt, München
- Petra-Kelly-Stiftung (2001): Kommunalpolitik → mit den BürgerInnen → für dir BürgerInnen, Seminardokumentation, Regensburg, <http://homepage.rub.de/JoergBogumil/Downloads/Forschung/Buergerkommune.pdf> (Zugriff 17.04.2006)
- Pohl, Jürgen (2005) : Urban Governance à la Wolfsburg, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Pohl, Georg / Ullrich, Anette (2005): Kompetenzbildung für ein Handeln in Stadt, Dorf oder Region. Die XAGA-Spiele als Instrumente für Beteiligung und Kommunikationsförderung, in: Rösener / Selle, 2004, S. 285 – 288, Dortmund
- Portz, Norbert (2004): Den demografischen Wandel gestalten, In: Stadt und Gemeinde, 9/2004, S. 319-322
- Pröhl, Marga (1998): Die lernende Organisation - Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung, Bertelsmann-Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de (Zugriff: 17.12.2005), Gütersloh,
- Pröhl, Marga / Olk, Claudia / Riedel, Henrik : Kommunikationswege in der öffentlichen Verwaltung, Bertelsmann-Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de (Zugriff: 18.12.2005), Gütersloh,
- Putnam, R.D. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.
- Raufeisen, Andreas (2002): Kundenfreundliche Formulierungen? Eine empirische Untersuchung zur Verständlichkeit in der Bürger-Verwaltungs- Kommunikation, Magisterarbeit, Universität Bielefeld, in: Grönert et al., 2006, S. 108-118
- Rauterberg, Hanno (2006): Bunte Langeweile, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 26.10.2006, S.19 – 21
- Rauterberg, Hanno (2008): Architektur des Wunderns, in: Die Zeit, Nr. 37 vom 04.09.2008, S. 54
- Reinert, Adrian (1998): Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Die Methode Planungszelle / Bürgergutachten, in: Apel et al, 1998, S. 116-126, Bonn
- Reinert, Adrian (2003): Arbeitsbuchmethode: Werkzeug und Prozess, in: Ley / Weitz, 2003, S. 76-82, Bonn

- Reuter, Wolf (2006): Reden tut Not – einige gute Gründe für's Kommunizieren und Argumentieren beim Planen, Vortrag im Rahmen der „PT-Tagung 06“ der RWTH Aachen am 19.05.2006, Aachen
- Röbke, Thomas: Bürgerschaftliches Engagement und Stadtentwicklung. Sozialraum – Empowerment – Subsidiarität , www.iska-nuernberg.de/landesnetzwerk/be-stadtentwicklung.pdf (Zugriff: 04.05.2006)
- Rösener, Britta (2005): Bewohner und Bewohnerinnen in benachteiligten Quartieren beteiligen. Wohnumfeldverbesserung in Bremen, in: Rösener / Selle, 2005, S. 180 – 181, Dortmund
- Rösener, Britta / Selle, Klaus (2003): Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung, Dokumentation eines Werkstattgespräches, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung RWTH Aachen
- Rösener, Britta / Selle, Klaus (2004): Schwierige Kommunikation gestalten. Zwei Expertisen im Rahmen des Projekts „kommunikative Planungskultur in NRW“, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung RWTH Aachen im Auftrag des Europäischen Hauses der Stadtkultur e.V., Gelsenkirchen
- Rösener, Britta / Selle, Klaus (2004a): PT Umfrage 03/04, PT_Materialien 4, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung RWTH Aachen
- Rösener, Britta / Selle, Klaus (2005): Kommunikation gestalten –Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis, Dortmund
- Ruiz, Marcello (2005): Diskursiver Aufbau von Controllingverfahren, in: Rösener, Selle, 2005, S. 258- 260, Dortmund
- Scheider-Wilkes, Rainer Ernst (2001); Engagement und Misserfolg in Bürgerinitiativen, Dissertation FU Berlin
- Schenck, Petra von (2009): Stadtplanung goes online, in: Bundesbaublatt, 3/2009, S. 13-15
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2002): Drucksache 15/1836, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Drucksache 15/1651, Kiel
- Schliesky, Utz (2001): Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung in Kommunen, in: Transfer 12/2001, S. 4 - 10
- Schliesky, Utz (2003): Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, Kommentar, in Dehn: Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Vor 16a-g, §§ 16a – 16g, Kiel
- Schmid, Angela (2007): Zukunfts-Workshop: Heide setzt sich neue Ziele, in: Norddeutsche Rundschau, 24.11.2007, S. 17
- Schnapp, Kai-Uwe (2005): Kommunalverwaltung: Beteiligungsansprüche und schlanker Staat, in: „Governance-Strategien auf kommunaler Ebene“, Deutsches Jugendinstitut e.V., München
- Scholz, Carola: Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur – Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie, www.pt.rwth-aachen.de/veranstaltungen/tagung06/index.html , (Zugriff: 03.09.2006)

- Schophaus, Malte / Dienel, Hans-Liudger (2003): Bürgerausstellung, in: Ley / Weitz, 2003, S. 83-89, Bonn
- Schulz, Juliane (2000): Kommune + BürgerInnen + Wirtschaft? Beteiligung und Kommunikation in lokalen Planungsprozessen, Diplomarbeit TU Berlin
- Schuppert, Gunnar Folke (2007): Verbandsarbeit in der Bürgergesellschaft: durch Orientierung am Bürger „public value“ schaffen, In: vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2007, S. 283 -287
- Schwarck, Jochen (2006): Bedenken der Anlieger nicht aufgegriffen, in: Norddeutsche Rundschau vom 08.12.2006, S. 18
- Selle, Klaus (1996): Planung und Kommunikation, Bauverlag Wiesbaden
- Selle, Klaus (2004): Kommunikative Elemente der Planungskultur, PT_Materialien 2, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung RWTH Aachen
- Selle, Klaus (2005): Planung neu denken? Der Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung, Einführende Vorträge zu einer Tagung vom 03.06.2005, http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/pt/dokumente/publikationen/pt_materialien_9.pdf , Zugriff: 17.12.2005, Aachen
- Selle, Klaus (2005a): Planung neu denken? Der Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung, PT_Materialien 9, Dokumentation einer Tagung vom 03.06.2005, Aachen
- Siemonsen, Kerstin (2006): Bürgerschaftliches Engagement in einer Arbeitersiedlung – Mieter betreiben ein Nachbarschaftshaus, in: vhw Forum Wohneigentum, 3/2006, S.185-188
- Simonis, Heide (2001): „Freiwilliges Engagement und Bürgerbeteiligung – Initiativen des Landes Schleswig-Holstein“, in: Transfer, Dezember 2001, S. 14-17
- Sinning, Heidi (2006): Urban Governance und Stadtentwicklung - Zur Rolle de Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent, in: vhw Forum Wohneigentum, 01/02. 2006, Berlin
- Sinning, Heidi (2007): Stadtplanung – Stadtentwicklung – Stadtmanagement: Herausforderung für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik, in: vhw Forum Wohneigentum, 6 / 2007, S. 303 -308
- Söfker, Wilhelm (2004): Baugesetzbuch – Kommentar, Einleitung, in: Beck-Texte im dtv, 36. Auflage, S. IX –XXXVII
- Soziale Stadt – Bundestransferstelle (2002): Impulskongress: Integratives Handeln für die soziale Stadtentwicklung, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7
- Spiegel, Erika (1998): Dichte, in: Häußermann, S. 39-46
- Stadt Bonn, Stadtplanungsamt (2004): Bürgermitwirkung in der Stadtplanung, www.bonn.de (Zugriff 10.11.2005)
- Stadt Bonn, Stadtplanungsamt (2001): Integriertes Handlungskonzept Bonn-Innenstadt, www.bonn.de (Zugriff 10.11.2005)
- Stadt Essen, Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen

- (1997): Bürgerbeteiligung und Partizipation heute und morgen, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 91; Essen
- Stadt Filderstadt, Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (2006a): BürgerInnenbeteiligung in Filderstadt – Handlungsempfehlungen für die Verwaltung, www.wir-sind-filderstadt.de, (Zugriff 4.09.2006)
- Stadt Filderstadt, Referat für Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung (2006b): Leitfaden Bürgerbeteiligung für Bürger, Politik und Verwaltung, www.wir-sind-filderstadt.de (Zugriff 4.09.2006)
- Stadt Hamm: Das Leitbild Bürgerkommune Hamm, www.hamm.de/58.html (Zugriff 4.09.2006)
- Stadt Lübeck, Fachbereich Stadtplanung (2000): Westlicher Altstadttrand; Bürgerbeteiligungsverfahren und Workshop, in: Lübeck plant und Baut, Heft 76, Lübeck
- Stadt Nürtingen: Bürgerbeteiligung, www.nuertingen.de/mentoren.98.html (Zugriff am 04.04.2008)
- Stadt Potsdam (2007: Beschluss der Stadtverordnetenversammlung am 31. Januar 2007 zum Landtagsneubau, Vorlage 06/SVV/0991, Potsdam
- Stadt Rheine (2008): Bürgerengagement in Rheine – eine Standortbestimmung, Zeitschrift für den Raum Rheine, 2/2008; 61. Ausgabe, Rheine
- Städtenetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2005): Bürgerkommune und Bürgerverantwortung, Dokumentation 11. Städtetreffen am 06.10.2005
- Städteverband Schleswig-Holstein (2006): Trotz Steuereinnahmen keine wesentliche Verbesserung der Kommunalfinanzen, in: NACHRICHTEN des Städteverbandes Schleswig-Holstein 5-6/2006, S. 61-62, Kiel
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2006): Bericht I 1 – j/04 S, www.statistik-sh.de (Zugriff 04.07.2006)
- Staubach, Reiner (2004): Koalitionen, unabhängige Begleitung, externe Expertise, in: Selle, 2004, S.27-31
- Steinbrück, Peer (2006): Rede des Bundesministers der Finanzen beim Neujahrsempfang der IHK Frankfurt a.M. am 10.01.2006, www.bundesfinanzministerium.de (Zugriff 04.07.2006)
- Stolterfoht, Barbara (2005): Die soziale Bedingtheit bürgerschaftlicher Teilhabe, in: „Be trifft: Bürgergesellschaft 19“, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Sträb, Hermann (2006): Kommunikation im Stadtumbau, Vortrag im Rahmen der „PT-Tagung 06“ der RWTH Aachen am 19.05.2006, Aachen
- Stuik, Hans / Zachow, Ernst (2002): Bürgerbeteiligung bei der Wohnumfeldverbesserung im Wohngebiet Hemelingen, Hinter den Ellern / Dammerbergstraße, econtur Werkstattbericht 6, April 2002, Bericht über die Akteurs- und Mieterbefragung sowie den Bewohnerworkshop für die Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen
- Thoms, Eva-Maria (2008): „Wie sieht das denn aus!“ In: Die Zeit, Nr. 40, S. 38
- Tiefensee, Wolfgang: Bürgerbeteiligung – zwischen sozialem Bürgersinn und amtlicher Verfahrensrationalität, www.leipzig.de (Zugriff 10.11.2005), Leipzig

- Tietz, Jürgen (2007): Historisierende Bildwechsel, Zur aktuellen Rekonstruktionsdebatte in Deutschland, in: Deutsches Architektenblatt 4/2007, S. 15-17
- Tietz, Jürgen (2008): Verkaufen in Städten – verkaufte Städte? In: Deutsches Architektenblatt, DABregional S-H, 02/2008, S. 13-18
- Treffer, Gerd (2002): Stadtentwicklungsplanung als Dialog mit den Bürgern, in: Der Städtetag 3/2002, S. 27-29
- Wähning, Heinrich (2006): Organisierte Unzuständigkeit. Zur Umgestaltung des Spielbudenplatzes in Hamburg-St.Pauli, in: Bauwelt 31/2006, S.12-15
- Walter, Franz (2001): Die Bürgergesellschaft – eine süße Utopie, in: Frankfurter Rundschau vom 14.07.2001
- Wefing, Heinrich (2008): Wähler-Täuschung, in: Die Zeit, 19/2008, S. 1
- Wermker, Klaus (2006): Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Quartiersentwicklung und Stadtumbau, in: vhw Forum Wohneigentum, 3/2006, S.181-184
- Wiesendahl, Elmar (2001): Keine Lust mehr auf Parteien. Zur Abwendung Jugendlicher von den Parteien, Zitiert nach Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, S. 153, Berlin
- Wiese-von Ofen, Irene (2002): Kultur der Partizipation – Beiträge zu neuen Formen der Bürgerbeteiligung bei der räumlichen Planung, Gesellschaft des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung mbH
- Wilke, Volker (2006): Lokal Heroes – zum Verhältnis von Politik und Bürger, Vortrag im Rahmen der „PT-Tagung 06“ der RWTH Aachen am 19.05.2006, Aachen
- Witte, Gertrud (2001): Kommunale Selbstverwaltung lebt vom Bürger-Engagement, in: Der Städtetag 5/2001, S. 15-18
- Zlonicky, Peter (2005): Steuerungsformen und Steuerungsverständnis in Stadtentwicklung und Stadtplanung, Vortrag auf einer Tagung am 03.06.2005, in: Selle,2005, ohne Seitenangaben